Onderweg naar nationale politie?!

Een reconstructie van de besluit- en beleidsvorming in de periode 1993-2010 over het politiebestel in Nederland



Ruben Spelier

Kennispunt Recht, Economie, Bestuur en Organisatie,
Universiteit Utrecht
Begeleid door het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)

September 2011

CIP GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Spelier, R.F.J.

Nationale politie / R.F.J. Spelier
Utrecht: Kennispunt Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht.
Begeleid door het Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)
ISBN: 978-94-6183-007-4
trefw: nationale politie, politiebestel, besluitvorming.

Kennispunt Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Janskerkhof 3
3512 BK UTRECHT
Tel. 030-2537025
Website: www.uu.nl/kennispunten/rebo

Bespiegelingen over het besluitvormingstraject in de periode 1993-2010

"Niet een acute crisis, maar het zijn allemaal druppeltjes geweest die hebben gemaakt dat we naar een nationaal bestel overstappen. De druppels die de steen uithollen zal ik maar zeggen"

Miriam Barendse, 14 maart 2011
(Korpschef politie Brabant-Noord)

"Volgens mij is het een groot en grillig schaakspel geweest op meerdere borden tegelijkertijd. Of misschien eerder een flipperkast. En de één kan nu eenmaal beter flipperen dan de ander"

Gabriel van den Brink, 6 april 2011
(Hoogleraar bestuurskunde Universiteit van Tilburg)

"Zo denken bestuurders aan de eigen positie. Maar dat is al heel lang. Het is de Nederlandse volksaard, al vanaf de Middeleeuwen, dat iedereen gewoon zijn eigen koninkrijkje wil inrichten"

Michiel Geuzinge, 7 april 2011
(Beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid, VNG)

"De organisatieontwikkeling bij de politie is een beetje als surfen. Soms is het even wachten op de juiste golf. In sommige coalities zijn die golven klein en is het surfen niet spectaculair. Maar die juiste golf waar op gewacht wordt komt, en dan wordt ervoor gegaan. Dat is niet eenvoudig, maar al die andere, kleine golfjes in de windstille periodes hebben de organisaties gelouterd. Nu staat het getij, de wind en de stroming goed"

Henk Pethke, 8 april 2011
(Senior adviseur Ministerie Veiligheid en Justitie)

Voorwoord

'Onderweg naar nationale politie?!'

Dat is de titel waarmee voor mij vijf jaar Bestuurs- en Organisatiewetenschap en vijf jaar ervaring met besturen en organisaties wordt afgesloten. Het thema van het onderzoek, het besluitvormingstraject omtrent het politiebestel in de periode 1993-2010, is voortgekomen uit meerdere interesses en ontwikkelingen. Allereerst was er de deelname aan de Nationale Denktank 2010, waarbij ik vier maanden lang de politieorganisatie mocht leren kennen, en daarmee de fascinerende facetten van deze organisatie in het licht van publiek management en bestuurs- en organisatiewetenschap. De politie is naar mijn mening hét ultieme voorbeeld van een publieke organisatie onderhevig aan krachten uit maatschappij, politiek, media, publiek en bestuur. Daarmee is de politie 'ultiem' als studieobject voor een bestuurs- en organisatiewetenschapper in spé. Daarnaast maakte de aanhoudende kritiek op *besluitvormingstrajecten* in algemene zin, maar ook specifieke zaken (zoals op de ICT-systemen binnen de politie en het verdeelmodel van de politiesterkte), dat het onderzoeksthema voor mij een extra aantrekkingskracht had. Tot slot was het ook het kabinet-Rutte dat het vraagstuk vanuit het vakgebied extra interessant maakte. De ambities die zijn verwoord in het regeerakkoord ('*Veiligheid en verantwoordelijkheid*') zijn veelzeggend, in het bijzonder op het gebied van veiligheid en politie, en vormen daarmee een interessant object van studie. Niet zozeer de vraag of ze worden waargemaakt en al helemaal niet of het de *juiste* ambities zijn, maar *de betekenis van deze ambities* en de *effecten van het kabinetsbeleid in de samenleving en de doorwerking in en via besluitvormingsprocessen*, maakte dat ook '*Veiligheid en verantwoordelijkheid*' een aanleiding vormde om onderzoek te doen naar het thema binnen het veiligheidsdomein.
Met de voorliggende publicatie van mijn scriptieonderzoek wordt een intensieve en fascinerende onderzoeksfase afgerond. Van interview-gesprekken met de oud-minister van Binnenlandse Zaken, de voorzitter van de Raad van Korpschefs en de voorzitter van de Politievakbond ACP, tot het aanzitten bij strategische overleggen over de toekomst van het nationaal politiebestel, en van stevige discussies over, en feedback op de juiste richting, kaders en insteek van het onderzoek, tot het worden aangezien voor leerplichtambtenaar en verzekeringsagent bij de ontvangst voor een interview; het was onderdeel van de afgelopen maanden onderzoek. Dit alles heeft het tot een zeer bijzondere periode gemaakt, waar ik met veel leerervaringen en groot genoegen op terugkijk.

Met het voorliggende onderzoek heb ik geprobeerd een adequate en zo volledig mogelijke weergave te realiseren van het besluitvormingsproces in de periode 1993-2010 over het politiebestel. Dat is althans de ambitie geweest vanaf de start van het proces, gedurende de weken en maanden van onderzoek en interviews, en ook nu, bij afronding van de bundel. Alomvattend zal de bundel zeker niet zijn, maar het is toch een oprechte poging geweest, om - binnen de beschikbare onderzoeksperiode - zo volledig mogelijk te zijn en de cruciale factoren te bespreken. Het is aan u als lezer te bepalen in hoeverre deze ambities met dit onderzoek zijn waargemaakt.

Graag zou ik via deze weg een aantal mensen willen bedanken voor de afgelopen periode, zij hebben er mede voor gezorgd dat het onderzoek en deze bundel er in deze vorm (en met deze inhoud) zijn gekomen.
Allereerst Karin Geuijen, mijn scriptiebegeleidster. Het was goed op gezette momenten feedback te mogen ontvangen op de ontwikkeling van het onderzoek. Dat ging altijd in een goede sfeer en (je) gaf telkens vertrouwen dat er uiteindelijk een mooi verslag zou kunnen komen te liggen. Veel dank voor alle tijd, het meedenken en de waardevolle opmerkingen! Als tweede, de collega-studenten Publiek Management, waarbij ik Wesly, Anouk en Laura in het bijzonder wil noemen. Dank voor de momenten van sparren en de suggesties ter aanscherping. Vanzelfsprekend hier ook een woord van dank aan al de respondenten die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. Zonder hen had dit onderzoek niet in deze vorm zijn beslag kunnen krijgen. Ik heb genoten van de interessante en leerzame gesprekken die ik met veel van de respondenten mocht en kon hebben. In het bijzonder ben ik mijn dank verschuldigd aan Piet Deelman, Henk Pethke en Pieter Tops. Zij hebben extra mogelijkheden geboden voor mijn onderzoek en zijn met een extra kritisch oog van zeer grote waarde geweest; dank voor de inhoudelijke reacties en de interessante gedachtewisselingen!
Via deze weg wil ik ook graag Mirko Noordegraaf bedanken. Door vier jaar student-assistentschap, en daarmee veel momenten van inspiratie en veel *lessons learned*, heb ik het onderzoek zo kunnen uitvoeren, zoals ik dat heb gedaan. Mirko, dank voor alle wijsheid en mogelijkheden!
Tevens wil ik ook graag de collega's van de Nationale Denktank 2010 bedanken, in het bijzonder 'team politie'. Eva, Céline, Jacqueline en Erik, de maanden in Amsterdam, en op tal van plaatsen binnen de politie-organisatie vormden een schitterende startpositie voor mijn onderzoek, veel dank voor al jullie inbreng, gedeelde ervaringen en bijdrages.

Daarnaast wil ik ook graag zij die hebben bijgedragen aan de realisatie van deze bundel (als publicatie van mijn scriptie) bedanken. Allereerst de decaan van onze faculteit, Henk Kummeling, voor de mogelijkheid om mijn scriptieonderzoek te kunnen publiceren. Daarnaast de medewerkers van het Kennispunt Recht, Economie, Bestuur en Organisatie. Rebecca, Belen, Mischa, en ook Miranda, veel dank voor alle ondersteuning. Tot slot hebben velen meegewerkt aan de realisatie van de bundel via kritisch meelezen, en kritisch meedenken, dank aan een ieder voor alle inhoudelijke en redactionele opmerkingen en suggesties, in het bijzonder aan Jetske.

Tot slot, beste Utrechters en 'Zeeland', oftewel, beste vrienden en familie. De afgelopen maanden waren erg druk, en er waren de nodige momenten dat 22 april (scriptieonderzoek) en eind augustus (bundel/publicatie) in het vooruitzicht werden gesteld als het moment waarna er weer meer tijd zou zijn voor andere, ontspannende dingen. Dank voor jullie ondersteuning, geduld en begrip! Ik hoop dat deze bundel voor jullie allemaal een kleine 'verantwoording' mag zijn voor de drukte en soms afwezigheid in de afgelopen periode.

Rest mij u als lezer van deze bundel veel plezier en kennis toe te wensen. In de oprechte hoop dat het onderzoek een bijdrage kan zijn aan het *inzicht* in de ontwikkeling in de afgelopen jaren, en dat dit inzicht een bijdrage moge zijn aan de verdere invulling van de nationale politie in de komende jaren. In de laatste paragraaf van dit onderzoeksverslag heb ik getracht daar nog een extra bijdrage aan te leveren.

Eventuele op- of aanmerkingen, suggesties of vragen naar aanleiding van het onderzoeksrapport zie ik zeer graag tegemoet; dat kan het debat over het politiebestel en het inzicht in de inhoud van de besluitvormingsprocessen alleen maar verder brengen.

Utrecht, september 2011,

Ruben Spelier

Ten geleide

De voorliggende bundel – '*Onderweg naar nationale politie?!*' – betreft de publicatie van het scriptieonderzoek dat is uitgevoerd voor de Bacheloropleiding Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Het scriptieonderzoek vond plaats in de periode december 2010 – april 2011 voor de leerkring *Publiek Management*.

Na april 2011 hebben zich de nodige ontwikkelingen in het politiebesteldebat voorgedaan, in het bijzonder rondom de verdere uitwerking van de plannen voor de nationale politie. Als voornaamste punten kunnen hierbij worden genoemd het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel nationale politie (13-05-2011 & 17-06-2011)[1], het rapport van de Algemene Rekenkamer over de ICT bij de politie (23-06-2011)[2], en de aanstelling van de kwartiermakers van de regionale eenheden en de landelijke eenheid van de nationale politie (06-07-2011). Na de zomer van 2011 zal het wetsvoorstel voor nationale politie nader worden besproken met o.a. de Tweede Kamer.

Bij de realisatie van deze bundel zijn de ontwikkelingen na april 2011 niet expliciet meer verwerkt en geanalyseerd, in het bijzonder omdat hier tijdens de interviews en de analyse-periode geen aandacht aan kon worden besteed. Wel is getracht de ontwikkelingen te betrekken bij de aanbevelingen voor de verdere realisatie van de nationale politie (paragraaf 4.4.2).

Bij de ontwikkelingen kan worden aangetekend dat de Raad van State in haar advies zeer kritisch was over het huidige wetsvoorstel voor de nationale politie en de realisatie van de gestelde doelen ('*Raad van State kraakt wetsvoorstel Opstelten over nationale politie*', aldus het NRC Handelsblad op 5 juli 2011.)
Het rapport van de Algemene Rekenkamer kan in een reeks van rapporten worden geplaatst over de ICT-problematiek binnen de Nederlanse politie (in de afgelopen jaren), daarop zal in paragraaf 3.2 en 3.3 nader worden ingegaan.

---

[1] Zie voor het gehele advies van de Raad van State:
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32822-4.html
[2] Het gehele rapport van de Algemene Rekenkamer '*ICT politie 2010*' is te downloaden via:
http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Introducties/2011/06/ICT_politie_2010

Managementsamenvatting

Met de totstandkoming van het kabinet Rutte werd besloten tot de realisatie van een nationale politie in Nederland. De discussie over het politiebestel kent een lange geschiedenis, waarbij het in de regel gaat over de vraag of het politiebestel meer lokaal/regionaal georganiseerd zou moeten worden, of meer nationaal en centraal. In het scriptieonderzoek, waarvan de uitkomsten zijn weergeven in deze bundel, stond de vraag centraal *hoe het besluit door het kabinet-Rutte, te komen tot een nationale politie per 1 januari 2012, kan worden verklaard vanuit de discussies over, veranderingen binnen, en de ontwikkelingen rond het politiebestel in de periode 1993-2010.*
Het onderzoek bestond uit twintig interviewgesprekken met 'sleutelfiguren' uit het politiebesteldebat en een uitvoerige documentenanalyse. De beantwoording van de onderzoeksvraag is daarbij opgebouwd uit drie onderdelen. Het ging daarbij om 1) het *bestuurlijk en maatschappelijk klimaat*; 2) *de cruciale momenten* van besluitvorming; en 3) de *actoren* betrokken bij de besluitvormings-processen.

Uit het onderzoek zijn vier verklaringen gekomen als antwoord op de onderzoeksvraag. Allereerst geldt dat het besluitvormingsproces een '*incrementeel proces*' is geweest tussen 1993 en 2010. Ontwikkelingen met betrekking tot ICT, grensoverschrijdende criminaliteit, veranderingen in de (structurele) organisatie van de politie en van ketenpartners (onder andere het OM), en druk op de politieprestaties hebben geleidelijk én gecombineerd de opvatting versterkt dat een 'ander' – meer centraal – politiebestel uitkomst zou kunnen bieden voor de toegenomen 'problemen' en de nieuwe uitdagingen voor de politieorganisatie. Daarbij vond in de periode 1993-2010 ook geleidelijke opschaling van het politiebestel plaats via wetsvoorstellen. De tweede verklaring voor de uitkomst van het politiebesteldebat is de verandering van *coalities* welke actief waren in het krachtenveld rond de politie. In de periode 1993-2010 is daarbij de coalitie als voorstander van een nationale politie gegroeid (actoren zijn veranderd van opvatting ten faveure van de nationale politie) en de coalitie welke pleitte voor behoud van een meer lokaal georganiseerde politie, is gaandeweg geslonken. Dat had gedeeltelijk met coalitie-interne verschuivingen te maken, zoals binnen de Raad van Korpschefs. Het derde aspect dat een verklaring vormt voor het besluit in 2010, is het *politiek momentum* en de *tijdsgeest* waarbinnen het besluit is genomen. Om te komen tot een bestelwijziging bleek een bepaalde politieke coalitie noodzakelijk, welke tot een wijzigingsvoorstel kon besluiten, binnen het politieke, bestuurlijke en maatschappelijk tijdsgewricht. Zo ook in 2010, toen VVD en CDA (met gedoogsteun van de PVV) het kabinet vormden.

Alle drie de partijen waren voorstander van een nationaal politiebestel, waardoor het mogelijk werd te besluiten tot realisatie een nationale politie en daarmee aan te sluiten bij de dominante opvatting dat de beheerstaken en een deel van de bestuurlijke en coördinerende taken genationaliseerd zouden moeten worden. In eerdere jaren was het een politieke coalitie die een nationale politie expliciet tegenhield (bijvoorbeeld Balkenende IV). De vierde verklaring is de *framing* van het bestelvraagstuk. Het ging daarbij om de (talige) duiding van de organisatiethematiek. Deze werd zodanig gekozen en ingezet dat de beleidsvoorkeur op meer steun kon rekenen, en waarmee aangesloten werd bij de wensen en eisen vanuit de samenleving. Zo zal de realisatie van de nationale politie in 2012 volgens de plannen zorgen voor "*minder bureaucratie*", "*meer kwaliteit*", "*meer vakmanschap*" en "*daadkracht op straat"*.

De analyses in het onderzoek overziend, valt een drietal zaken op. Allereerst dat niet de politie zelf over de politieorganisatie gaat, maar veel sterker de politiek en bestuurlijk betrokken actoren. Ten tweede, dat de politiebesteldiscussie veelal gaat over *structuren* en *modellen* en geenszins over de politiefunctie, de rol van de politie in de maatschappij of over de organisatie*cultuur*. En ten derde, dat de organisatieontwikkeling van de politie(sector), en de accenten in de debatten daarover, een andere richting en focus kennen dan in en over andere sectoren in de publieke sfeer. Dit heeft onder meer betrekking op centralisering van de politie-organisatie tegenover decentralisering in andere sectoren.

Naar aanleiding van het onderzoek (en de ervaringen in de periode binnen de politie-organisatie ten tijde van de Nationale Denktank) zijn een viertal aanbevelingen geformuleerd voor de (verdere) realisatie van de nationale politie in 2011 en 2012:

1. Bevorder *gedifferentieerde verantwoording* en *collectieve verantwoordelijkheid*
2. Verminder de aandacht voor *structuur* en werk aan *organisatiecultuur*
3. Zorg voor de juiste verhouding van *interne* en *externe* gerichtheid tijdens de reorganisatie
4. Maak van de Nederlandse politie een *lerende organisatie*

Inhoudsopgave

1 Onderzoek naar besluitvormingstraject nationale politie

1.1 Aanleiding

Op 14 december 2010 presenteerde minister Opstelten (VVD, *Veiligheid en Justitie*) de plannen voor de vorming van een nationale politie per 1 januari 2012. Deze plannen vormden een uitwerking en verfijning van de hoofdlijnen van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte ('*Vrijheid en verantwoordelijkheid*'). In het regeerakkoord is opgenomen dat er één nationale politie zal komen onder de verantwoordelijkheid van de minister belast met de zorg voor veiligheid. Dat het besluit tot vorming van één nationale politie niet onomstreden is blijkt uit de vele discussie die is gevoerd in de afgelopen jaren, maar ook voorafgaand aan de vorming van het kabinet-Rutte in de zomer en het najaar van 2010. Het ging in 2010 onder andere om de vraag of de lokale inbedding van het veiligheidsbeleid wel voldoende gewaarborgd zou kunnen worden in de situatie van een meer nationaal georganiseerde politie. Daarnaast was de vraag aan de orde hoe de (formele) handelingsperspectieven van burgemeesters zouden veranderen en hoe binnen regio's de afstemming over het veiligheidsbeleid vorm zou krijgen. Deze laatste aspecten hebben in het bijzonder betrekking op de uitwerking van de plannen. Hierover wordt ook in 2011 uitvoerig gesproken, zowel in de Tweede Kamer als met de verschillende betrokken partijen binnen het politiebestel (o.a. Raad van Korpschefs en het Korpsbeheerdersberaad). De besluitvorming die heeft geleid tot realisatie van één nationale politie kan worden gekenmerkt door en worden geplaatst in een bestuurlijke, maatschappelijke en politieke context van hoge ambities. "*Nationale politie moet leiden tot meer ruimte voor de professional, minder bureaucratie, minder bestuurlijke drukte, een veiliger leefomgeving en een effectievere opsporing*", aldus de toelichtende brief van minister Opstelten van 14 december 2010[3]. Hoge ambities die noodzakelijk lijken om te kunnen voldoen aan de eisen die een veranderende en veeleisende samenleving stelt, ook in het bijzonder rondom het veiligheidsvraagstuk (zie o.a. Rob 2011a; 2011b).

De discussie zoals deze in 2010 werd gevoerd over eenwording tot nationale politie is zeker niet nieuw. In de afgelopen twintig jaar is menigmaal over de structuur en organisatie van de politie gedebatteerd, tijdens zowel formele momenten (onderzoeken en evaluatiemomenten, zie o.a. Rosenthal et al., 1998; Gunther Moor et al., 1998), alsook daarbuiten, bijvoorbeeld naar aanleiding van

[3] Brief aan de Tweede Kamer van 14 december 2010 met kenmerk 2010-0000832108.

incidenten waarbij de politie een rol speelde (Cachet, 2005a). Of, als we het nog steviger verwoorden, wanneer we bijvoorbeeld Klaartje Peters volgen (1999: 34); "*zolang als er politie is in ons land, zolang wordt er gesproken over het politievraagstuk, dat wil zeggen de vraag hoe de politie het beste kan worden georganiseerd en beheerd*".
Het debat over de juiste schaal van organiseren van de politie werd onder andere gevoerd *voor* de invoering van de (huidige) Politiewet 1993 en - zij het in mindere mate - rondom de evaluaties daarvan in 1997 en 1998.[4] In 2005 werd er specifiek naar de structuur en de organisatie van de politie gekeken door de Commissie Leemhuis-Stout (*Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie*) en de *Werkgroep Modellen voor beheer van de politie.* Meer recent, in 2007, was de eenwording tot nationale politie onderwerp van onderhandeling tijdens de coalitiebesprekingen tussen CDA, PvdA en ChristenUnie. De verschillende 'ronden' van debat en de politieke strijd in de afgelopen jaren lijken omgeven door de inbreng en invloed van voor- en tegenstanders. Deze inbreng komt zowel uit de politiewereld zelf (o.a. van de Raad van Korpschefs) en de (politie)wetenschap, maar zeker ook uit de hoek van ketenpartners (bijvoorbeeld het Korps-beheerdersberaad, de VNG en het OM) en van de politieke partijen. Zo bezien heeft het besluitvormingstraject zich in de afgelopen jaren voltrokken in een gefragmenteerd krachtenveld dat invloed heeft willen uitoefenen op de besluitvorming over de structuur en organisatie van de politie.

1.2 Onderzoeksthema en onderzoeksvragen

Het definitieve besluit om per 1 januari 2012 één nationale politie te realiseren lijkt, gelet op de literatuur en het politiek en maatschappelijk debat, een uitkomst van vele jaren discussie en een gestaag gegroeid draagvlak voor deze eenwording. Toch kan geconstateerd worden dat de eerdere onderzoeken en verkenningen niet per definitie positief 'oordeelden' over een meer nationaal georganiseerde politie of dat pleitbezorgers van een nationale politie altijd warm zijn onthaald. Ondanks dat de Commissie Leemhuis-Stout door diverse actoren wordt gezien als duidelijke opmaat naar een meer nationale politie, was het rapport van de commissie op punten ook kritisch over de mogelijkheden van een op centraal niveau gestuurde politie. Zo stelde de commissie in haar eindrapport in 2005, dat het model van een nationale politie "*niet aanbevelings-waardig zou zijn als ook transitiekosten, draagvlak en reorganisatie-*

---

[4] Zie voor analyses van de politiebesteldiscussie en gerelateerde vraagstukken vóór 1993 onder meer: Van Reenen, 1987: Fijnaut, 1979; 1985a; 1985b.

consequenties worden beschouwd en het zou geen oplossing bieden voor de geconstateerde knelpunten" (p.122).
Ondanks de tegenwerpingen ten aanzien van een nationale politie (o.a. door korpsbeheerders en enkele betrokkenen uit de politie-wetenschap) is er de afgelopen jaren – vooral binnen de politieorganisatie en in de politiek – meer draagvlak ontstaan voor een meer nationaal beheerde en/of gestuurde politie. Dit heeft geresulteerd in het besluit van het kabinet-Rutte te komen tot een nationale politie. Het besluit roept – zeker gegeven het palet aan opvattingen over een nationale politie – de vraag op hoe het besluitvormingproces is verlopen, en daarbij meer in het bijzonder, welke *actoren*, welke *momenten*, en welke *argumenten* in de afgelopen jaren daarbij doorslaggevend zijn geweest. Dit onderzoeksvraagstuk staat centraal in deze bundel.

Hoofdvraag

Hoe kan het besluit door het kabinet-Rutte, om te komen tot een nationale politie per 1 januari 2012, worden verklaard vanuit de discussies over en de ontwikkelingen rondom het politiebestel in de periode 1993-2010?

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag zal de aandacht in deze bundel uitgaan naar twee benaderingen van het besluitvormings-traject. Met het eerste perspectief zal aandacht worden geschonken aan de context waarbinnen het besluitvormingstraject heeft plaatsgevonden. Het gaat hierbij om de maatschappelijke, organisatorisch/bestuurlijke en politieke context. Dat de maatschappelijke omgeving waarbinnen de politie opereert is veranderd in de afgelopen jaren, lijkt duidelijk (zie bijvoorbeeld de tweejaarlijks verschijnende 'Sociale Staat van Nederland' van het SCP). Het gaat daarbij om de veranderde maatschappelijke en politieke opvattingen over de publieke sector en de maatschappij, over (inter)nationale transformaties die samenlevingen doormaken en over de relatie overheid-burger. Ook wanneer we meer specifiek kijken naar het veiligheidsdomein en -beleid en de daarover bestaande opvattingen, kunnen we veranderingen waarnemen (zie o.a. Boutellier 2005a; 2005b: Rob, 2011a; 2011b). Daarbij gaat het om *inhoudelijke veranderingen* binnen het veiligheidsdomein, bijvoorbeeld rondom 1) ketensamenwerking bij 'multi-problem-situaties', 2) de taak van de politie in de samenleving anno 2011 en 3) de uitwerking van de 'spanning' tussen vrijheid geven en 'controle' uitvoeren door de overheid. Maar tegelijkertijd gaat het *over* het veiligheidsdomein, onder meer vanwege de politisering van de thematiek en ontwikkelingen over bijvoorbeeld de gezagspositie van de politie (zie bijvoorbeeld Tops, 2010). Ter beantwoording van de

onderzoeksvraag zal met deelvraag 1 nader de relatie tussen deze politiek-maatschappelijke veranderingen en de politieorganisatie worden verkend. Het tweede perspectief belicht het besluitvormingstraject *als zodanig*. Het traject wordt daarbij geanalyseerd vanuit twee invalshoeken: 1) de verschillende *momenten en ontwikkelingen* in het besluitvormingstraject en 2) de bij het besluitvormingstraject betrokken *actoren.* Wanneer deze twee onderdelen op elkaar worden betrokken staat de vraag centraal *welke actoren op welk moment* een aandeel hebben gehad in het besluitvormingstraject, hoe dit aandeel heeft uitgewerkt en hoe deze 'bijdrage' kan worden geduid in het licht van de structurele en organisatorische ontwikkeling van de politie(organisatie) en de daarover gevoerde discussies.

Deelvragen

1. Hoe heeft het *politiek en maatschappelijk klimaat* zich ontwikkeld in de periode 1993-2010 ten aanzien van veiligheid en de Nederlandse politie?
2. Welke *momenten* in de periode 1993-2010 zijn bepalend geweest voor het besluit tot realisatie van een nationale politie per 1 januari 2010?
3. Welke *actoren* zijn betrokken (geweest) bij besteldiscussies en besluitvormingstrajecten omtrent de organisatie en structuur van de politie?

Leeswijzer

Met het voorgaande hoofdstuk is het onderzoeksthema ingeleid en is aangegeven op welke deelaspecten het onderzoek zich heeft gericht. In hoofdstuk 2 zullen daar de maatschappelijke en bestuurlijke context en een wetenschappelijk kader aan worden toegevoegd. Dit hoofdstuk vormt de basis voor de analyses in hoofdstuk 3. In het derde hoofdstuk worden in chronologische volgorde de ontwikkelingen beschreven, welke zich in de periode 1993-2010 hebben voorgedaan binnen en rondom het politiebestel. Vervolgens wordt ingegaan op het merendeel van de actoren in het krachtenveld rond het politiebestel. In hoofdstuk 4 worden de verklaringen als antwoord op de onderzoeksvraag uitgewerkt. Daarop volgen enkele slotconclusies naar aanleiding van de eerdere analyses en de gevonden verklaringen. Afgesloten wordt met een aantal aanbevelingen voor nader onderzoek en voor de realisatie van de nationale politie in 2011 en 2012. De bijlagen bij dit onderzoeksverslag zijn een overzicht van de geinterviewde respondenten (I), een verantwoording bij de titel (II), een chronologisch totaaloverzicht van de ontwikkelingen in de periode 1993-2010 rond het politiebestel (III) en de bronnenlijst (IV).

2 Het onderzoek naar het besluitvormingstraject binnen kaders

2.1 Doelstelling, wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

"Sturing van de politie prijkt hoog op de agenda van de politiepraktijk en de politiewetenschap. Nieuw is het thema echter allesbehalve. In de discussie over de politie speelt sturing al decennialang een belangrijke rol. Daarbij gaat het vooral over de vraag wie bepaalt en wie zou moeten bepalen wat de Nederlandse politie doet en nalaat. Of met andere woorden: wie stuurt de politie? De discussie over sturing van de politie betreft de vraag naar de feitelijke en gewenste invloed op de politie. Daarmee raakt het thema de kern van het politiebestel en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij het verschaffen van veiligheid" (Huberts, 2007: 141).

Leo Huberts schreef deze woorden in 2007 in de omvangrijke en invloedrijke bundel '*Politie. Studies over haar werking en organisatie*' (Fijnaut et al., 2007). Hij beschrijft daarmee – zeker wanneer de passage in ruime zin wordt opgevat – de thematiek waar ook deze bundel over gaat, anno 2011. Het niveau van sturing van de politie, de schaal (en de structuur) van organiseren van de politiezorg in Nederland en in het bijzonder de vraag wie daarop, op welke manier invloed heeft. Oftewel, welke actoren zijn binnen discussies over dit thema bepalend en bepalend geweest in de afgelopen jaren en hoe valt deze invloed te verklaren? En in hoeverre wordt bij het permanent organiseren van de politie(zorg) in Nederland rekening gehouden met de combinatie van enerzijds maatschappelijke opgaven in het veiligheidsdomein en anderzijds de structurele formatie en democratische inbedding van de politieorganisatie? Deze vraagstukken vormden de basis voor het onderzoek. Het *inzicht verschaffen* in deze thematiek, de achtergronden bij en rondom de besluitvorming over het politiebestel en de daarbij dominante (f)actoren, vormt dan ook de centrale doelstelling van het onderzoek.

Het is *maatschappelijk en politiek* relevant te achterhalen welke actoren, ontwikkelingen, argumenten en momenten bepalend zijn geweest in het besluit tot realisatie van een nationale politie. Deze relevantie heeft onder meer te maken met de verdere uitwerking van de plannen van de nationale politie in 2011 en 2012. Zo is het van belang te weten op welke argumentatie het besluit is gestoeld, hoe de betrokken partijen tegenover de invoering staan en stonden, en aan welke knelpunten in 2011 gewerkt zou moeten worden om de nationale politie per 1 januari 2012 succesvol te kunnen laten starten. Daarnaast hebben tal van reconstructies van grote besluitvormingsprocessen en beleidsvraagstukken aangetoond dat achter de façade van openbare besluitvorming een geheel aan beïnvloedingsprocessen

schuilgaat. Daarbij werd telkens duidelijk dat 'niet openbare argumenten' en actoren op de achtergrond van grote invloed zijn geweest (zie bijvoorbeeld de uitkomsten van de Commissie Davids in 2010). Zowel in het licht van het specifieke besluit over de nationale politie als voor andere besluitvormingstrajecten is het relevant hier meer inzicht in te verschaffen. De aandacht voor besluitvormings-trajecten, in het bijzonder het gedeelte dat bepaald wordt door 'lobby' en agendasetting, is de laatste tijd toegenomen, niet in de laatste plaats vanwege, of juist dankzij, Wikileaks. Hiermee wordt echter maar een beperkt en gefragmenteerd beeld neergezet van een aantal besluitvormingstrajecten. Het is de ambitie met deze bundel een meer volledig beeld van het gekozen besluitvormingstraject weer te geven.

De uitkomsten van de 'reconstructie' van het besluitvormingstraject zijn echter niet alleen maatschappelijk en politiek relevant. Ook vanuit *wetenschappelijk* perspectief zal een scherper inzicht in het besluitvormingstraject van toegevoegde waarde (kunnen) zijn. De meerwaarde kan onder meer gelegen zijn in de samenkomst van enerzijds inzicht in de inhoudelijke argumentatie in de discussie over het politiebestel en anderzijds de procesmatige analyse van het besluitvormingstraject (vanuit bestuurskundig en beleidsmatig perspectief). Bij deze benadering kan het onder meer gaan om de vraag op welke informatie (kennis en ervaring) besluiten zijn of worden gebaseerd. Dat in het verleden niet altijd de juiste beleidsinformatie betrokken is bij beleids- en besluitvormingstrajecten wordt aangetoond door verschillende grote trajecten (zie als duidelijk voorbeeld het (deel)onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2000) naar de beleidsinformatie betrokken bij het besluitvormings-traject omtrent de Betuweroute).
Dat de besteldiscussie over de politie de afgelopen jaren een aantal markante *momenten* en *elementen* heeft gekend is ook in diverse wetenschappelijke publicaties aangegeven. Zo sprak Huberts eerder van *momenten die verwondering oproepen over het besluitvormings-proces* met betrekking tot het politiebestel (Huberts, 2005: 12). Ook op het inhoudelijke thema, het organiseren van veiligheid, kan de bundel wetenschappelijk van toegevoegde waarde zijn. Zo benoemde Boutellier het organiseren van veiligheid als "*een van de meest prominente besturingsvraagstukken van deze tijd"* en verdienen zaken die hiermee samenhangen naar zijn oordeel "*meer wetenschappelijke begeleiding dan thans het geval is*" (Boutellier, 2005a: 32).

2.2 Maatschappelijk en bestuurlijke context

<u>*Maatschappelijke ontwikkelingen*</u>

Door tal van organisaties, wetenschappelijke bureaus, politieke partijen en onderzoeksinstituten wordt getracht een (alomvattende) beschrijving te geven van de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen. Dit maakt het beeld van welke maatschappelijke ontwikkelingen werkelijk dominant zijn, diffuus. Dit wordt versterkt doordat de ontwikkelingen op zichzelf niet *eenduidig* zijn en met elkaar *verweven* zijn. Overigens onderstreept deze veelheid aan onderzoek het belang van deze maatschappelijke context voor de bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken waar publieke organisatie zich voor gesteld zien. Dat geldt ook voor dit onderzoek. De discussie over de eenwording tot nationale politie kan gezien worden als '*uiting'* van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, als '*antwoord op'* een aantal ontwikkelingen, maar ook als '*onderdeel van'*. Om het beeld scherp en helder te houden is er voor gekozen één omschrijving van de algemene maatschappelijke ontwikkelingen op hoofdlijnen te volgen. Per aspect zijn daarbij aanvullende bronnen en onderbouwingen gebruikt. Deze omschrijving wordt ook als basis genomen, omdat in een aantal andere studies naar veiligheids-vraagstukken deze duiding van de maatschappelijke ontwikkelingen wordt gevolgd en wordt genoemd (bijv. Boutellier, 2005a: Van Dijk, 2004). Getracht wordt de ontwikkelingen ook in 'politiecontext' te duiden, zoals dat bijvoorbeeld ook in het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout expliciet is gedaan (2005: 25-38).[5]

Het Sociaal Cultureel Planbureau, en in enkele specifieke publicaties zijn directeur Paul Schnabel, omschrijft de hedendaagse en dominante maatschappelijke ontwikkelingen aan de hand van *5 i's* (Schnabel, 2000; SCP, 2004). Het gaat daarbij om *individualisering, informatisering, internationalisering, intensivering en informalisering*. Onder *individualisering* wordt veelal het proces verstaan waarbij individuen minder afhankelijk zijn of worden van anderen en in toenemende mate keuzevrijheid genieten (en daar ook behoefte aan hebben). Over de betekenis van individualisering is de afgelopen jaren veel gepubliceerd, eveneens over de relatie tussen individualisering en te vormen beleid (zie bijvoorbeeld Van der Veen, 2004). Voor de politie vormt individualisering bij uitstek een maatschappelijke ontwikkeling waarmee zij geconfronteerd wordt in het dagelijks werk, in de directe contacten met burgers en organisaties. Individualisering geeft ook spanningsvelden voor het

---

[5] Hoofdstuk 3 van het rapport '*Lokaal verankerd, nationaal versterkt'* (2005) is een schets van "trends en ontwikkelingen" en sluit per geanalyseerde ontwikkeling af met "het gevolg van deze trend voor de politie".

optreden van de politie. Zo spreekt Boutellier (2002) als uitwerking van individualisering over het "utopisch verlangen" van burgers naar enerzijds maximale vrijheid en anderzijds volledige bescherming door de overheid bij risico's. Zoals de Commissie Leemhuis-Stout treffend concludeert: "*de handhaving van regels waaraan men zich niet wenst te houden*" (2005: 27). Maar ook indirect is de ontwikkeling van invloed op de politie. Zo heeft individualisering effect op de interne politiecultuur en brengt het via die weg nieuwe (interne) organisatievraagstukken met zich mee voor de Nederlandse politie (Van der Torre, 2007).

Bij *informatisering* gaat het veelal om de toegenomen betekenis en invloed van (digitale) netwerken op relaties en interacties tussen mensen en tussen mensen en instanties (zie bijv. Castells, 2001). In de afgelopen jaren heeft informatisering een bredere betekenis gekregen, ook voor de politie. Zo kunnen aan het eerstgenoemde punt van informatisering nog de 'mediacratie' of de 'medialogica' (RMO, 2003) en de hedendaagse 'internetlogica' (RMO, 2011) worden toegevoegd. Deze ontwikkelingen betekenen nieuwe en andere opgaven voor publieke instanties zoals de politie. Hierbij gaat het zowel om concrete nieuwe vraagstukken (bijvoorbeeld rondom cybercrime), als om een verander(en)de relatie met de omgeving. Daarbij wordt de politie steeds nauwer 'gevolgd' door media en burgers, waardoor de organisatie als het ware in een 'glazen huis' opereert. Daar kan nog het perspectief van toegenomen en verbeterde technologische mogelijkheden aan worden toegevoegd, bijvoorbeeld voor wat betreft de opsporing door de recherche (zie o.a. RHC, 2004).

De ontwikkeling *internationalisering* kan eveneens op diverse manieren worden geduid. Zo heeft internationalisering betrekking op 1) 'grensvervaging', waarmee de wereld enerzijds steeds 'kleiner' wordt, maar eveneens een focus op zowel lokaal als internationaal ontstaat ('glocalisering'); 2) Wet- en regelgeving van hogere bestuursniveaus, zoals Europa, en 3) Nieuwe vraagstukken die samenhangen met onder andere migratie. Internationalisering betekent in de politiecontext onder meer organisatieopgaven voor wat betreft grensoverschrijdende criminaliteit en internationale misdaadnetwerken, maar ook vraagstukken die samenhangen met veiligheid en culturele diversiteit.

De ontwikkeling van *informalisering* wijst op de veranderende verhoudingen tussen burgers en instanties. Dit heeft te maken met de invloed die organisaties hebben op de inrichting van de samenleving en het individuele leven van burgers. Het heeft daarmee betrekking op een samenleving die steeds 'platter' of 'horizontaler' lijkt te worden (Rob, 2010). De ontwikkeling heeft eveneens betrekking op de toegenomen mondigheid van burgers en de verander(en)de relaties tussen overheidsinstanties, publieke

professionals en burgers (zie o.a. Van den Brink, 2002: Tonkens, 2008). Dat ook de verhouding tussen burgers en politie informeler is geworden zien we in diverse studies terug (o.a. Tops, 2010). In een aantal gevallen gaat het hierbij ook om agressie. Dit kan gezien kan worden als uiting van de meer 'informele verhoudingen', maar ook als uiting van de vijfde maatschappelijke ontwikkeling: *intensivering*. Boutellier omschrijft in *'De Veiligheidsutopie'* (2002) het begrip intensivering als 'vitalisme', verwijzend naar de 'dynamiek van de huidige samenleving'. Het gaat daarmee om onbegrensdheid en uitbundigheid "*waarmee het eigen levensproject wordt vormgegeven*" (Boutellier, 2005a: 12). Of zoals Van den Brink (2002) de ontwikkeling intensivering duidt: *hoger, harder en sneller*. Dat kan ook worden gesteld over de bejegening van de politie, waarbij we informalisering en intensivering 'gecombineerd' aantreffen, in de vorm van verbale en fysieke agressie tegen politieagenten (zie o.a. Timmer, 2005; Noordegraaf et al., 2009).
De vijf beschreven ontwikkelingen vormen de maatschappelijke context waarbinnen bestuurlijke en organisatorische vraagstukken vorm krijgen en waarbinnen deze opgaven worden aangegrepen door publieke instanties. Maar zoals beschreven, in sommige gevallen verworden de ontwikkelingen zelf tot bestuurlijke opgave of vormen de ontwikkelingen meer dan slechts de context. Dit geldt evenzeer voor de vraagstukken die samenhangen met veiligheid. In een aantal gevallen is sprake van directe, nieuwe opgaven, in een aantal andere situaties lijken de maatschappelijke ontwikkelingen vooral van invloed op de werk*omgeving* van politie en bijvoorbeeld de relatie met ketenpartners.

Dat de vijf hiervoor beschreven ontwikkelingen niet *alomvattend* zijn, ook niet wanneer we specifiek kijken naar het veiligheidsdomein, moge duidelijk zijn. Aanvullend op de vijf beschreven ontwikkelingen kan hier bijvoorbeeld gewezen worden op de vervaging, verwevenheid en verschuivingen in het veiligheidsdomein voor wat betreft de verhouding tussen publieke en particuliere organisatie van veiligheid.

<u>Veiligheid in de veranderende maatschappij als bestuurlijke opgave</u>
In de afgelopen jaren is het vraagstuk van maatschappelijke en persoonlijke veiligheid binnen de samenleving een steeds groter thema geworden. Binnen de 'risicosamenleving' (Boutellier, 2005b) heeft het veiligheidsvraagstuk in toenemende mate politieke en maatschappelijk aandacht gekregen, ook in het licht van 'multiproblem-situaties'. Of zoals Boutellier het aangeeft, "*het veiligheidsthema is alomtegenwoordig en lijkt soms zwaarder te wegen dan de gebeurtenissen als zodanig. Het gaat klaarblijkelijk om meer dan veilig!"* (Boutellier, 2005b).

Het veiligheidsvraagstuk is vooral vanaf 2000-2001 nadrukkelijk(er) op de bestuurlijk en politieke agenda gekomen. De aandacht voor de aan veiligheid gerelateerde vraagstukken (terrorisme, handhaving van de openbare orde, aanpak van criminaliteit, etc.) lijkt met de opkomst van Fortuyn in 2001 sterk te zijn toegenomen.[6] Maar ook voor Fortuyn was er al de aandacht voor het veiligheidsvraagstuk, niet geheel zonder bestuurlijke consequenties, zo blijkt. In het jaar van de nieuwe Politiewet (1993) kwam tevens de '*Integrale veiligheidsrapportage'* van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit. Vanaf 1993 is er – in het verlengde van deze rapportage – meer aandacht ontstaan voor een meer *integrale benadering* van het veiligheidsvraagstuk. We zien dit in eerste instantie vooral op lokaal niveau terug, zo blijkt onder meer uit verwijzingen in de gemeentelijke collegeprogramma's in 1994 (Cachet & Ringeling, 2004).

Toch kan geconstateerd worden dat met de opkomst van Fortuyn, de aanslagen van 11 september (2001) en de moord op van Gogh (2004) de maatschappelijke/publieke en politieke aandacht voor het veiligheidsvraagstuk een vlucht heeft genomen. Deze toegenomen aandacht zet (en zette) druk op de politieke discussies en op het bestuurlijke en politiek handelen binnen het veiligheidsdomein. In het maatschappelijk en politiek debat kunnen we drie onderdelen onderscheiden, welke ook later in deze bundel in verschillende vormen en op verschillende momenten zullen terugkeren. Allereerst kunnen in het licht van de eerder beschreven maatschappelijke ontwikkelingen de veiligheidsvraagstukken als zodanig worden benoemd. Het gaat daarbij om nieuwe veiligheidsissues (zoals cybercrime), maar ook om de aanpak van bijvoorbeeld 'multi-problem-situaties' (waaronder jeugdcriminaliteit). Ten tweede gaat het om de verwachtingen, eisen en 'verlangens' rondom de veiligheidsvraagstukken van burgers, publieke en private organisaties. We zien daarbij dat deze de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. Burgers verwachten steeds meer van de overheid als het gaat om risicomijding (maar ook in brede zin). Mede door deze toegenomen verwachtingen in onze hedendaagse risicosamenleving wordt wel gesproken van 'de veiligheidsutopie' (ook in 2002 als zodanig beschreven door Boutellier). De veiligheidsvraagstukken zijn daarmee, als derde element, een bestuurlijk en politiek topic geworden dat meer in de aandacht is komen te staan en hetgeen de druk op het – soms letterlijk – 'organiseren van veiligheid' heeft vergroot. Kortom: veiligheid als (nieuwe) bestuurlijke opgave (SMVP,

---

[6] We zien dit bijvoorbeeld ook terug in de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2002, 2003, 2006 en (in iets mindere mate) 2010.

2006). Dat het 'krachtig realiseren' van deze bestuurlijke opgave allesbehalve een gemakkelijke en eenduidige opdracht is, blijkt uit diverse publicaties, maar ook uit de toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht (zie o.a. Rob, 2003; 2011a; 2011b). Deze opgave heeft daarmee samenvattend met drie elementen te maken:

1. de *veiligheidsvraagstukken als zodanig*;
2. de toegenomen *verlangens en verwachtingen* ten aanzien van het veiligheidsdomein, *en de hogere eisen* die gesteld worden aan het optreden door overheidsinstanties;
3. de *sturings- en organisatievraagstukken* die hier mee samenhangen. (zie bijv. Tops et al., 2010).

Perspectieven op veiligheid

In het voorgaande is een en ander gezegd over de ontwikkeling en de rol van veiligheid in het maatschappelijk en politiek debat. Wanneer gesproken wordt over veiligheid zien we dat verschillende perspectieven te onderscheiden zijn, zoals ook blijkt uit andere onderzoeksrapporten over het veiligheidsdomein (RMO, 2004: Rob, 2011a; 2011b).

Allereerst is er het onderscheid tussen *fysieke* veiligheid en *sociale* veiligheid. Bij fysieke veiligheid gaat het om veiligheid en risico's die samenhangen met onder andere de volksgezondheid. Men kan dan denken aan veiligheidsrisico's door incidenten met chemische industrie, in de sfeer van waterhuishouding of infrastructurele constructiefouten, of aan de uitbraak van een pandemie (Rob, 2011a: 13). Sociale veiligheid kent een bredere definitie, zo omschrijft de Raad voor het Openbaar Bestuur sociale veiligheid als "*de bescherming of het zich beschermd voelen tegen gevaar dat veroorzaakt wordt door of dreigt van de kant van menselijk handelen in de openbare ruimte*" (Rob, 2011a: 14). Ook het SCP hanteert een brede definitie van sociale veiligheid. Wanneer zij spreekt over (het vergroten van de) sociale veiligheid, gaat het daarbij om "*zowel de feitelijke criminaliteit en overlast als om de onveiligheidbeleving"* (SCP, 2008: 11). We zien – mede door de toegenomen politieke aandacht – een vlucht in de publicaties rondom sociale veiligheid (o.a. RMO, 2004: Rob, 2006: SCP 2008). Het is daarmee een "*kapstok begrip geworden waaraan allerlei sociale problemen worden opgehangen*" (Rob, 2011a: 14).

Een tweede perspectief op veiligheid maakt het onderscheid (afkomstig uit de criminologie) tussen de door het SCP genoemde aspecten van sociale veiligheid, namelijk enerzijds de *feitelijke* criminaliteit (objectieve veiligheid) en anderzijds de veiligheid*beleving* (subjectieve veiligheid). Bij objectieve veiligheid gaat het om de mate van (on)veiligheid die objectief is vast te stellen. Het gaat daarbij om cijfers over misdaadontwikkeling en criminaliteit. Bij subjectieve veiligheid gaat het om het gevoel van veiligheid; het gevoel van

burgers over de mate van misdaad, van criminaliteit en van (on)veiligheid in de eigen wijk en in Nederland. Ook rondom de 'spanning' tussen objectieve en subjectieve veiligheid wordt het nodige gepubliceerd, niet in de laatste plaats omdat veiligheid en criminaliteit als politiek thema wordt opgepakt en daarbij op zeer verschillende manieren wordt 'gebruikt' (zie bijvoorbeeld de discussie over de Veiligheidsindex Rotterdam (o.a. Noordegraaf, 2008)). Daarmee is het goed om het beeld over de ontwikkeling van de (subjectieve en objectieve) veiligheid in Nederland enigszins te nuanceren, zeker ook omdat de ontwikkeling van deze cijfers aan diverse redenen zou kunnen worden toegeschreven (bijvoorbeeld een betere registratie of een hogere/lagere meldingsbereidheid). Wanneer we de cijfers echter op lange termijn beschouwen lijkt een beeld te ontstaan van een gedaalde criminaliteit in Nederland (Rob, 2011a: 15-17). De in 2011 verschenen Veiligheidsmonitor 2010 signaleert eveneens een lichte afname van criminaliteit in de jaren 2005-2010. Voor de subjectieve veiligheid kan eenzelfde beeld gevonden worden, al lijkt het (on)veiligheidsgevoel de afgelopen 4 jaar maar (relatief) beperkt te zijn veranderd (CBS, 2011a).

Veiligheid als vraagstuk voor bestuurs- en organisatiewetenschap en publiek management

Zoals beschreven brengt de toegenomen aandacht voor het veiligheidsdomein en aanverwante zaken ook nieuwe organisatievragen en organisatieconstructies met zich mee. Zo zien we als uitwerking van de meer integrale benadering van veiligheid het ontstaan van veiligheidshuizen en een versterkte aanpak via ketens. Deze versterkte (keten)samenwerking tussen publieke organisaties in het veiligheidsdomein en waar mogelijk op bovenregionaal of meer internationale niveau, lijkt dan ook noodzakelijk gegeven de veranderende omstandigheden en nieuwe veiligheidsopgaven. Dit heeft zowel te maken met de aard van een aantal veiligheidsgerelateerde problemen als met het grensoverschrijdende karakter van een aantal problematieken (o.a. drugs en terrorisme).

De hiervoor beschreven context van het onderzoeksthema maakt duidelijk dat het gaat om een vraagstuk dat past binnen het perspectief van bestuurs- en organisatiewetenschap. Een vraagstuk dat omgeven wordt door politieke, publieke en organisatorische logica's waarbinnen nieuw beleid ontwikkeld dient te worden en waarbinnen nieuwe (organisatie)opgaven dienen te worden aangegaan. Het organiseren, structuren en 'managen' van dit proces door publieke organisaties, in dit onderzoek de politie, lijkt dan ook bij uitstek een thema dat past binnen het domein van *publiek management*.

2.3 Theoretisch kader

Om het besluitvormingstraject rondom de nationale politie te kunnen duiden zullen de ontwikkelingen verklaard en beschouwd worden vanuit de maatschappelijke en bestuurlijke context enerzijds, zoals hiervoor beschreven. Anderzijds zullen de ontwikkelingen verklaard kunnen worden aan de hand van een het theoretisch kader en vanuit theoretische perspectieven op het geheel. Hierbij staan een aantal analysekaders en begrippen centraal, waardoor het mogelijk wordt specifieke momenten, ontwikkelingen en actoren in het besluitvormingstraject te plaatsen tegen een bredere wetenschappelijke achtergrond. In de voorgaande alinea's is stilgestaan bij de maatschappelijke en bestuurlijke context en de maatschappelijke ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Hierna zal worden stilgestaan bij de theoretische perspectieven. Daarbij zal het meest uitvoerig worden ingegaan op de verschillende (theoretische) benaderingen van beleids- en besluitvormingsprocessen. Hoe wordt er vanuit de bestuurskunde en vanuit de bestuurs- en organisatiewetenschap naar deze processen gekeken, welke elementen zijn daarbinnen bepalend en welke aangrijpingspunten biedt dit theoretisch perspectief voor verdere analyse? Vervolgens zal kort worden stilgestaan bij de begrippen macht en invloed, en bij de netwerkanalyse. Afgesloten wordt met een inhoudelijke verantwoording voor de perspectiefkeuze in dit scriptieonderzoek en de beantwoording van de vraag wat zowel de maatschappelijke en bestuurlijke context als het theoretische perspectief oplevert voor het scriptieonderzoek.

Beleid, beleidswetenschap en besluitvorming
Beleidsproblemen zijn complex van aard, hebben meerdere oorzaken, kennen vele belanghebbenden en worden omgeven door tal van spanningsvelden in het publieke domein (Michels, 2008). Wanneer we in Nederland spreken over beleid en de ontwikkeling daarvan, is de behandeling van Hoogerwerf en zijn theorieën nagenoeg 'onvermijdelijk'. Hoogerwerf is van zeer grote invloed geweest – en is dat nog steeds – op het denken over beleidsontwikkeling en de toepassing daarvan. In academische zin heeft hij binnen Nederland de beleidswetenschap op de kaart gezet (Korsten & Hoppe, 2006; 35). Beleid kan volgens Hoogerwerf worden gezien als "*het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen*", of anders benaderd: "*pogingen om problemen op te lossen, te verminderen of te voorkomen door doelgericht handelen*" (Hoogerwerf, 1998: 13). In een van de standaardwerken van Hoogerwerf ('*Het ontwerpen van beleid'* (1998)) benadert hij het ontwerpen van beleid (gedeeltelijk) als denkproces en als vorm van wetenschapstoepassing. Maar, zo constateert Hoogerwerf, wanneer "*het daarbij om het beleidsproces rond een overheidsbeleid gaat, is*

het beleidsproces tevens een politiek proces" (1998: 35). In de genoemde bundel omschrijft Hoogerwerf het beleidsproces in acht te onderscheiden stappen. In de bijdrage over beleid als onderdeel van een politiek proces, geeft hij daarbij per stap aan op welke manier actoren, betrokken bij het beleidsproces, invloed trachten uit te oefenen op het proces van beleidsontwikkeling. De benadering en de theorie van Hoogerwerf staat bekend als 'het model van rationele besluitvorming' (Michels, 2008: 6).
Ondanks dat de beleidswetenschap en de bestudering van de processen hieromtrent nog een relatief jong vakgebied vormen, is er inmiddels veel over gepubliceerd, zowel in de verschillende bestuurskundige tijdschriften (Bressers & Aalbers, 1996) als in verschillende bundels en overzichtswerken, zoals het *Handboek Beleidswetenschap* van Tineke Abma en Roel in 't Veld (2001). In dit handboek staan vijf perspectieven op beleid centraal, welke door verschillende auteurs worden uitgewerkt; een *rationalistisch* perspectief, een *netwerkperspectief*, een *institutioneel* perspectief, een *normatief* perspectief en een *constructivistisch* perspectief. Diverse auteurs werken in het handboek meer specifieke thema's uit waarbij een combinatie van deze perspectieven aan de orde is. Geert Teisman behandelt in zijn bijdrage aan het handboek een drietal *benaderingen van beleidsprocessen*. Deze drie benaderingen vormen een analyse van het verloop van het beleidsproces en de elementen daarbinnen die de voortgang van het proces bepalen.

2.3.1 Fasenmodel, stromenmodel en rondenmodel

Het eerste model is het *fasen/barrièremodel* van de politieke besluitvorming. Dit model is een nadere uitwerking van het door Easton ontwikkelde systeemmodel (1965). Bepalend in het model voor besluitvormingsprocessen is de opbouw aan de hand van fasen. Deze fasen in het proces worden gescheiden door barrières. Het fasenmodel beschouwt het beleidsproces als *"de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid"*. Hierbij wordt "*vastgehouden aan het ideaal dat er bepaalde doeleinden zijn, waar geschikte oplossingen bij worden gezocht"* (Teisman, 2001: 303). Op een specifieke manier wordt invulling gegeven aan de veronderstelling dat (politieke) besluitvorming geen enkelvoudige gebeurtenis is en dat niet alle onderwerpen alle fasen van de besluitvorming doorlopen, of slechts gefragmenteerd. Of thema's tot daadwerkelijke besluitvorming 'worden gebracht' is afhankelijk van de interactie tussen de betrokken actoren. Onder meer de politicologie biedt twee mogelijkheden om te kijken naar deze invloed via (de interactie tussen) betrokken actoren. Allereerst kan er gekeken worden naar de *politieke participatie*. Daarbij wordt onderzocht op welke manier

betrokken actoren een gerichte (sturende) bijdrage proberen te leveren aan beleidsontwikkeling of besluitvormingsprocessen. Lelieveldt definieert politieke participatie als "*door organisaties ondernomen activiteiten teneinde de voorbereiding, totstandkoming en/of uitvoering van (overheids)beleid te beïnvloeden*" (Lelieveldt, 1999: 47-48). Binnen deze participatie-benadering kan het onderscheid gemaakt worden tussen expressieve participatie en instrumentele participatie. De focus van het onderzoek ligt op instrumentele participatie. "*Het gaat hier om activiteiten die men kan interpreteren als pogingen om de besluitvorming te beïnvloeden*". De tweede mogelijkheid richt zich op onderzoek naar *invloed en macht* als zodanig; hierbij wordt eveneens geanalyseerd op welke manier actoren invloed hebben gehad op besluitvorming, maar hierbij wordt specifieker gekeken naar de bronnen van macht en 'wegen' waarlangs invloed is getracht uit te oefenen. Het fasenmodel kan ook geïnterpreteerd worden als rationeel model zoals door Hoogerwerf beschreven. "*Vanuit de gedachte dat beleid 'verstandig beleid' moet zijn, dat een oplossing biedt voor bestaande problemen op basis van een rationeel, op kennis gebaseerd en systematisch beleidsproces. Dit staat bekend als het model van rationele besluitvorming.*" Het is het model waarvoor Hoogerwerf – zoals eerder gesteld – het stappenplan heeft uitgewerkt (Michels, 2008).

Op het fasenmodel is in de loop der tijd de nodige kritiek ontstaan, welke er in de kern op neerkomt dat beleid en besluitvormingstrajecten niet mooi in fases zijn in te delen. Ten aanzien van het rationele model kan daar nog aan worden toegevoegd dat het model "*geen rekening houdt met het feit dat mensen verschillende doelen kunnen hebben en de wereld soms zelfs heel verschillend beschouwen en dat preferenties door de tijd heen kunnen veranderen*" (Michels, 2008: 7). Als reactie op het fasenmodel en het rationeel model is daarom een alternatief ontwikkeld; het *stromenmodel*. Dit model is een uitwerking van het model dat Cohen et al. (1972) eerder beschreven als het *garbage can-model.* Het stromenmodel is later verder ontwikkeld, door onder andere Kingdon (1984), waarmee het model ook bredere bekendheid heeft gekregen. Het stromenmodel heeft als aanname, evenals het *garbage can-model*, dat beleidsprocessen zijn opgebouwd uit drie verschillende stromen: problemen, oplossingen en participanten. De participanten bepalen volgens het model aan welke problemen en oplossingen aandacht wordt besteed. "*Problemen worden vaak niet rechtstreeks opgelost, maar gekoppeld aan andere problemen in een grote garbage can*" (Van Gestel et al., 2009: 33). Beleidsoplossingen of beleidsvarianten gaan in dit model en deze benadering vaak vooraf aan de exacte definitie van het probleem en bepalen tevens hoe problemen worden geformuleerd (Zahariadis, 1999). Dit laatste aspect werd door diverse auteurs ook als beperking van het rationele

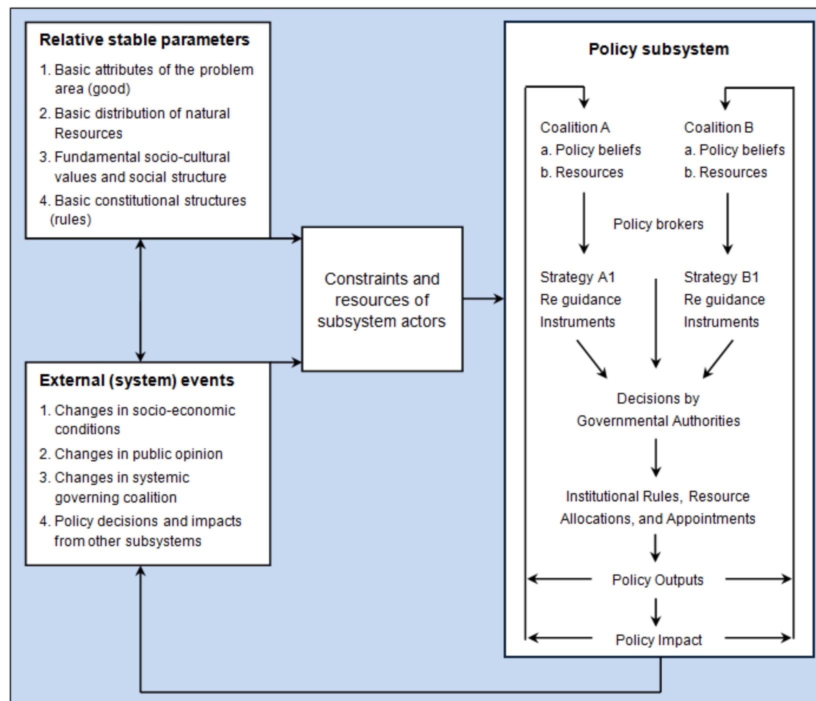
model gezien. Of zoals Michels stelt: "*het model neemt bovendien aan dat een oplossing altijd een antwoord is op een probleem. Maar soms is de oplossing er eerder dan het probleem*" (Michels, 2008: 7).
Het stromenmodel is ook na 1984 verder ontwikkeld, zodanig dat het niet enkel voor processen *binnen* organisaties een verklaring zou bieden. Om die reden is de politieke stroom aan het model toegevoegd. Dit betekent dat (binnen het model) *actoren zoeken naar problemen, welke kunnen aansluiten op hun oplossingen en waarbij politiek commitment gevonden kan worden*. Daadwerkelijke beleidswijzigingen of besluitvorming kunnen worden gerealiseerd als er een koppeling ontstaat van de drie stromen (Teisman, 2001). Wanneer een dergelijke koppeling kan ontstaan, is sprake van een '*window of opportunity*', hetgeen door Kingdon breder is uitgewerkt (zie o.a. Kingdon, 1995). Centraal bij de bestudering van beleidsprocessen vanuit dit model, staat de onderzoeksvraag hoe de koppelingen tot stand komen (Teisman, 2001: 305). Binnen het stromenmodel speelt ook de *agendasetting* een belangrijke rol. Ten aanzien van deze agendasetting onderscheid Kingdon (1995) actoren binnen en buiten de overheid en actoren met een formele en een informele positie. Daarnaast is ook de toegenomen invloed van de media van belang voor deze agendasetting (Kingdon, 1995: 55-56). Om bovenstaande ook in tijdsperspectief te duiden; de kritiek op het rationele model is geenszins iets van de laatste jaren. Het werk van Cohen et al. (1972) is daar een duidelijke voorbeeld van. Een andere goede illustratie hierbij vormt het werk van Lindblom in 1959. In het breed bekend geworden artikel '*The Science of Muddling Through*' betoogt Lindblom dat rationele besluitvorming onmogelijk is. Bij beleidsprocessen is veel nadrukkelijker sprake van een incrementeel proces, gegeven onder meer de beperkte informatieverwerkingscapaciteiten van mensen. In breder verband wordt vaak gesproken van '*bounded rationality*', onder andere door Simon in 1976 (Bressers & Kuks, 2001: Michels, 2008).
Het derde model dat een perspectief biedt op beleids- en besluitvormingsprocessen is het *rondenmodel*. Het model heeft als aanname dat beleid tot stand komt via verschillende interacties en in verschillende (beleids)arena's. Binnen het dynamische proces van besluit- en beleidsvorming kunnen verschillende 'ronden' worden aangeduid; het geheel van de meest cruciale beslissingen en de betrokkenheid en bijdrage van de verschillende actoren is hierbij de focus. Tussen twee van deze momenten kan zich een ronde van beleidsontwikkeling voltrekken. Daar waar bij het stromenmodel het accent ligt op de eigen dynamiek van de stromen, gaat het bij het rondenmodel meer om de strategieën van de betrokken actoren. "*Het rondenmodel portretteert het gedrag van wederzijds afhankelijke actoren die in interactie beleid produceren en beïnvloeden"* (Teisman, 2001: 306). Om dit te realiseren is het de taak van de onderzoeker

om inzichtelijk te maken welke actoren op welke manier betrokken zijn in het beleidsvormings-proces en rondom de cruciale beslissingen. Wanneer men het rondenmodel ruim opvat, kan er voor wat betreft wetenschappelijk perspectief nog sterk verschillend gedacht worden over de invulling van de ronden. Oftewel, de vraag hoe binnen de ronden de besluitvorming wordt beïnvloed en hoe besluiten uiteindelijk vorm krijgen. Voor de invulling van de ronden zou aandacht kunnen worden besteed aan de modellen zoals beschreven door Allison (1971), welke later zijn uitgewerkt door Allison & Zelikow (1999) vanuit de politicologie en de bestuurskunde. In de modellen van Allison kan echter de nodige overlap worden gevonden met de eerder beschreven modellen (onder andere het rationale model). Om die reden lijken andere modellen sterker, als aanvulling op, of zelfs complementair aan het rondenmodel. Gegeven bovenstaande ruimte die het rondenmodel laat voor wat betreft de invulling van de beleidsontwikkeling (en de beïnvloeding binnen rondes) lijkt het '*Advocacy Coalition Framework*' van Sabatier aanknopingspunten te kunnen bieden.

2.3.2 Advocacy Coalition Framework

Het Advocacy Coalition Framework (hierna: ACF) is in 1988 ontwikkeld door Sabatier ter verklaring van beleidsveranderingen, en onder meer om de relatie tussen beleidsproces en technische informatie beter te kunnen begrijpen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999: 117). Daarnaast kan het ACF eveneens gezien worden als 'antwoord' op het fasenmodel, waarbij geprobeerd wordt te komen tot een synthese van een top-down en een bottom-up benadering van beleid(uitvoering) (o.a. Fenger, 2003). Het ACF kent een drietal veronderstellingen voor wat betreft de studie van beleids-veranderingen en geeft drie hoofdverklaringen voor deze veranderingen. De eerste veronderstelling in het model, is het gegeven dat een periode van *minimaal tien jaar* onderzocht moet worden om veranderingen in beleid (goed) te kunnen verklaren. Ten tweede dient niet slechts naar één actor of overheidsorganisatie gekeken te worden, maar naar een *beleidssubsysteem*. Deze systemen worden gevormd door de interactie tussen verschillende instituties die proberen overheidsbeslissingen te beïnvloeden (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993: 16). De derde veronderstelling luidt dat beleidsveranderingen niet slechts op *één niveau van de overheid* bestudeerd zouden moeten worden. Ten aanzien van het model, en de coalities daarbinnen, kunnen nog een aantal specifieke toevoegingen verheldering bieden en daarmee de duiding(skracht) ervan versterken. Allereerst betreft het de 'advocacy coalition'. Het gaat om "*een verzameling actoren, zowel uit overheden als daarbuiten, die gemeenschappelijke overtuigingen hebben en hun*

gedrag in aanmerkelijk mate coördineren" (Bressers & Kuks, 2001, op basis van Sabatier 1988; 1991). Als tweede notitie geldt dat binnen het beleidssubsysteem meestal meer dan één 'advocacy coalition' actief is. Daarbinnen geldt dat er actoren zijn waarbij een deel vooral procesdoeleinden heeft, en een ander deel vooral inhoudelijke doeleinden (Bressers & Kuks, 2001). Hier kan een parallel gezien worden met het rondenmodel van Teisman, waarbij verschillende actoren het *moment* in het beleidsproces verschillend duiden (ontwerp, uitvoering, evaluatie, etc.) en daarmee mogelijk ook verschillende doelen op dat moment nastreven (beïnvloeding van de probleemstelling, de implementatie-eisen of evaluatiekenmerken). Voor deze parallel lijkt in de literatuur vooralsnog echter weinig bewijs gevonden te kunnen worden. Als laatste toevoeging geldt dat Sabatier een uitwerking maakt van de overtuigingen van actoren, waarbij in zijn theorie verschillende lagen worden onderscheiden ('deep core beliefs', 'policy core beliefs' en 'secondary beliefs'), hierbij bestaat volgens Bressers & Kuks (2001) "*een zekere analogie met de wetenschapsleer van Lakatos*". Hierna zal worden ingegaan op de verklaring van beleidsveranderingen aan de hand van het ACF. Ter verduidelijking bij deze verklaringen is een schematische weergave van het ACF opgenomen waarbij het gaat om het model van Sabatier uit 1998 (Fenger, 2003; Sabatier, 2007).



Figuur 1: Advocacy Coalition Framework, op basis van Sabatier (1998).

Voor de duiding van beleidsveranderingen vanuit het ACF is het goed te beseffen dat binnen het beleidssubsysteem coalities er permanent naar streven hun beleidsvisie om te zetten in beleid en keuzes van de politiek. De mogelijkheden die coalities bezitten om beleid daadwerkelijk te kunnen beïnvloeden, hebben te maken met onder andere de middelen die de coalities bezitten. Middelen in de vorm van expertise (kennis en ervaring), geld, steun en wettelijke macht (o.a. Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Belangrijk in het licht van de analyse over een periode van tien jaar is het feit dat beschikbare middelen kunnen variëren in de loop van de tijd, hetgeen ook effect heeft op de invloed die de verschillende actoren en coalities kunnen uitoefenen.

Wanneer het ACF gebruikt wordt ter verklaring van beleids-veranderingen, kunnen drie mogelijkheden worden onderscheiden. Allereerst kan het gaan om veranderende opvattingen binnen het beleidssubsysteem. Onder invloed van coalities kan de dominante opvatting over de richting en 'juistheid' van beleid worden bijgesteld, hetgeen betekent dat er mogelijkheden bestaan voor beleidsveranderingen. Veranderingen binnen coalities kunnen eveneens hiertoe aanleiding geven. Omdat in veel gevallen de opvatting binnen een coalitie is terug te voeren op de 'policy core beliefs', zijn deze veranderingen lastig realiseerbaar. Wanneer zich dit toch voordoet, is er sprake van wat genoemd wordt "*beleidsgericht leren*", hetgeen mogelijk is op individueel en op collectief niveau. Dit kan ontstaan door vier verschillende ontwikkelingen:

1) Veranderingen in de opvattingen van individuen; 2) Verspreiding van nieuwe opvattingen of inzichten; 3) Nieuwe leden die toetreden tot de beleidscoalitie en 4) Groepsdynamiek (Fenger, 2003). Een tweede verklaring voor beleids-veranderingen vanuit het ACF heeft te maken met de externe ontwikkelingen en gebeurtenissen welke het beleidssubsysteem (en de coalities) beïnvloeden. Ook hiervoor geldt dat er vier mogelijke aanleidingen kunnen zijn. Allereerst kan het te maken hebben met verander(en)de sociaal-economische omstandigheden, ten tweede met de veranderende publieke opinie (al dan niet politiek vertaald). Als derde aanleiding wordt een andere coalitiesamenstelling genoemd (wisselende regeringen) en als vierde, beslissingen uit andere beleidsdomeinen. De derde verklaring die het ACF beschrijft voor beleidsveranderingen, heeft te maken met "*stabiele parameters zoals de sociale structuur en constitutionele regels. (…) De parameters kunnen worden opgevat als min of meer vaststaande randvoorwaarden die geen bron van dynamiek kunnen zijn, maar die wel van invloed zijn op de processen in het subsysteem*" (Fenger, 2003: 126-128).

Het ACF lijkt met bovenstaande een poging tot volledig dekkende verklaringen van veranderingen binnen het beleidssysteem. Toch heeft ook het ACF in de afgelopen jaren de nodige kritiek gekregen.

Zo stelt bijvoorbeeld Pestman (2001) dat het ACF wel veranderingen in beleid analyseert als gevolg van veranderende externe factoren, maar daarbij de probleemdefinities niet op de gedrags-alternatieven van actoren betrekt. Daarnaast kan gesteld worden dat in de benadering van Sabatier macht niet als relationeel begrip wordt gezien, maar dat zij enkel bestaat via de hulpbronnen die actoren bezitten. Pestman onderbouwt deze kritiek onder meer met het werk van Grin & Hoppe (1997), omdat ook zij betogen dat Sabatier te weinig aandacht zou besteden aan de omstandigheden die hulpbronnen veranderen. De kritiek heeft in de afgelopen jaren al geleid tot bijstellingen van het model (zie ook Sabatier, 2007). Zo stellen Bressers & Kuks (2001) "*In de ontwikkeling van het model is vrijwel steeds meer aandacht geweest voor het aspect van de 'policy beliefs' dan voor het aspect van de hulpbronnen. Pas recent hebben Fenger & Klok (1998) een koppeling van het model met hulpbron afhankelijkheid uitgewerkt die door Sabatier enthousiast is omarmd (Sabatier & Jenkins-Smith 1999: 141)*". Een laatste punt van kritiek lijkt eveneens van betekenis voor dit onderzoek. Het betreft een punt van Fenger die stelt dat "*het ACF slechts in zeer beperkte mate aandacht voor verschuivingen in machtsposities en afhankelijk-heidsrelaties tussen actoren heeft*. *De nadruk die in het ACF ligt op cognitieve processen als bron van beleidsverandering, gaat ten koste van de prominente rol van wederzijdse afhankelijkheidsrelatie bij processen van beleidsverandering, zoals die bijvoorbeeld uit de literatuur over beleidsnetwerken naar voren komt*" (Fenger, 2003: 129).
Zoals eerder genoemd zijn de bovenstaand behandelde modellen en theorieën slechts een deel van de mogelijke perspectieven op beleids-ontwikkeling. Een volledig overzicht van deze perspectieven lijkt 'ondoenlijk', al zijn er auteurs die pogingen lijken te ondernemen (zie bijvoorbeeld Korsten, 2008). Toch lijkt het zinvol, aanvullend nog één andere benadering te noemen voor wat betreft de analyse van beleidsveranderingen. Het betreft de discoursanalyse of de discours-benadering. Onder meer Maarten Hajer heeft als onderzoeker veel over deze discoursbenadering gepubliceerd (zie o.a. Hajer, 1989; 1993) In algemene zin wordt onder het discours verstaan "*het samenstel van talige en niet-talige handelingen en praktijken dat beïnvloedt wat gedacht, begrepen en gezegd wordt, wat met invloed kan worden gezegd en op welke wijze dit gebeurt"* (Hajer, 1989: 244). Wanneer onderzoek wordt verricht naar besluitvormings-trajecten kan het begrip discours verbonden worden met het begrip 'coalitie'. Vanuit de discourscoalitie kan de dominantie van een bepaald discours vervolgens verbonden worden met het strategisch handelen van de actoren. Het politieke proces kan vanuit dat perspectief geanalyseerd worden als een strijd om de inhoud en betekenis van het discours (Hajer, 1989).

2.3.3 Macht, invloed en netwerk

Over de begrippen macht en invloed is eveneens de afgelopen jaren veel geschreven, ook in het licht van veranderingsprocessen. Hiervoor is zowel aandacht vanuit het perspectief van veranderings- en besluitvormingsprocessen binnen organisaties (zie bijv. Boonstra 2000; 2004) als voor macht en invloed op meer politieke besluitvormingsprocessen (en binnen bredere netwerken). Voor een aantal beschrijvingen geldt dat deze minder specifiek op één van deze twee gebieden van toepassing zijn. Zo stelt Peters (1999) dat invloed 'aangewende macht' is. Onder macht verstaat zij "*het vermogen om anderen ergens toe te brengen, het vermogen om dingen voor elkaar te krijgen*". Personen en organisaties kunnen invloed uitoefenen (macht aanwenden) door gebruik te maken van diverse 'machtsbronnen' zoals kennis, geld en contacten (netwerk).
Het onderzoek naar macht kent een rijke wetenschappelijke historie. Zo kan worden teruggegrepen op het onderzoek naar machtsverhoudingen in (lokale) gemeenschappen in de Verenigde Staten vanaf de Tweede Wereldoorlog, het 'community-power'-onderzoek, waarbij het voornamelijk ging over de verdeling van macht of invloed in gemeenschappen (Peters, 1999). Belangrijke wetenschappelijke bijdragen in deze periode worden geleverd door Hunter (*'Community Power Structure', 1953)* en Mills (*'The Power Elite', 1956)* welke veelal als kritiek op de elitisten kunnen worden beschouwd. Dat is op zichzelf niet vreemd, gegeven het feit dat de onderzoeken van Hunter en Mills voortkomen uit "*bezorgdheid over de machtsverdeling in de samenleving*" (Peters, 1999: 58). Een van de kritiekpunten op beide studies werd verwoord door Robert Dahl, die onder meer aangaf dat de definitie van macht te vaag zou zijn. In antwoord daarop definieert hij macht als: "*A has power over B to the extent that he can get B to do something B would not otherwise do*" (Dahl, 1957: 202-203). In de jaren zestig en zeventig lijkt het debat tussen elitisten en pluralisten zich voort te zetten, via onder meer bijdragen van Bachrach & Baratz en Lukes ('*Power: a Radical View'*, 1974). Later (onder meer in de jaren negentig) blijft er "*veel belangstelling voor de onopgeloste problematiek van het agency-structure' dilemma in het machtsonderzoek. In de 'agent-benadering' is macht iets van en tussen actoren: de ene actor heeft macht over de andere. Daartegenover staat de structuur-benadering waarin macht een kenmerk is van structuur en de structurele verhoudingen die inwerken op het leven van individuen*" (Peters, 1999: 61).
Wanneer we bij de specifieke duidingsproblematiek blijven, zien we dat er een onderscheid bestaat tussen macht en invloed. Alleen over hoe dit onderscheid er exact uitziet verschillen auteurs. Zo stelt bijvoorbeeld Heller (1976) dat, *invloed* wordt verondersteld te

bestaan wanneer een actor *toegang* heeft tot het besluitvormingsproces. Hiervan is sprake wanneer deze actor de relevante informatie krijgt ten behoeve van het besluitvormingsproces of wanneer zij in de gelegenheid wordt gesteld advies te geven. Van macht is daarop aansluitend pas sprake wanneer een bijdrage van een van de actoren wordt teruggevonden in het eindresultaat. Kortom, macht als geincorporeerde vorm van invloed. Abell (1975) maakt een ander onderscheid en ziet de beïnvloeding meer naar de fase in het besluitvormingstraject. In de eerste fase gaat het vaak om overleg, onderhandeling en het overtuigen van elkaar, hierbij is sprake van invloed. Wanneer niet of maar beperkt tot overeenstemming wordt gekomen zal de machtigste actor een besluit 'doordrukken', in dat geval is sprake van macht (Abell, 1975).
Tot slot zien we in meer algemene zin het onderscheid tussen macht en invloed waarbij het gaat om enerzijds het *bezit* van macht(bronnen) en anderzijds, met behulp van deze machtsbronnen, de mogelijkheid invloed uit te oefenen op beleids- en besluitvorming. In het licht van het onderzoek lijkt het tevens goed om aandacht te houden voor hetgeen er binnen de politiewetenschap over macht en invloed geschreven is. Daarbij kan onder meer worden verwezen naar Huberts (2007). Hij verrichtte onderzoek naar invloed en machtsverhoudingen binnen het politiebestel en stelt dat "*het begrip 'invloed' verwijst naar het effect dat door een actor wordt bewerkstelligd. Van 'macht' is sprake indien de actor meer duurzaam het vermogen heeft gewenste effecten te bewerkstelligen (macht is het vermogeninvloed uit te oefenen)*", waarmee hij de duiding van Peters volgt (Huberts, 2007: 143).

<u>*Netwerkanalyse*</u>
Met het onderzoek is tevens een beperkte netwerkanalyse uitgevoerd. Dit betekent dat zowel het krachtenveld rondom de besluitvorming in kaart is gebracht en dat daarmee accenten zijn aangebracht in de balans tussen de verschillende actoren en hoe deze balans van invloed is geweest op de uiteindelijke besluitvorming.
Naar netwerkanalyses is de afgelopen jaren het nodige onderzoek verricht. Evenals voor macht en invloed geldt dat de netwerkanalyse (of netwerken in meer brede zin) op zichzelf kan worden bestudeerd, maar dat daarnaast de bestudering ook wordt gekoppeld aan besluitvormingstrajecten. Het proefschrift van Peters (1999) is hiervan een duidelijk voorbeeld. Uit het onderzoek naar netwerken komen diverse definities naar voren. Zo omschrijft Ligteringen (2000) een netwerk als "*methaphor to indicate the pattern of interaction between the actors involved in a specific policy issue*". Aarts & Van Woerkum (1996) spreken van "*een in principe onbegrensde verzameling van persoonlijke en groepsrelaties die gedurig verandert".* De redenen om te functioneren in netwerken, evenals de

invulling van deze netwerken, kunnen door het scala aan netwerken en netwerkvormen die we kunnen onderscheiden, sterk verschillen (Geuijen, 2011).
Het perspectief op het netwerk en de machtsbalans verschilt per benadering van het beleids- en besluitvormingsproces. Zowel voor wat betreft de focus als voor wat betreft het 'gewicht' dat wordt toegekend. Zo staan de actoren binnen een netwerk in het rondenmodel en fasenmodel meer centraal dan in het stromenmodel. Het fasenmodel focust daarbij op één of enkele actoren, gedurende het beleidsproces. Het rondenmodel daarentegen focust meer op de interacties en relaties tussen de verschillende actoren. Het rondenmodel verschaft inzicht in de relaties binnen het netwerk dat kan worden weergeven rondom de verschillende ronden van beleids-processen.

2.3.4 Perspectiefbepaling

Met de weergave van de maatschappelijke en politieke context, en met het theoretisch kader is geprobeerd een achtergrond te schetsen waardoor het mogelijk wordt de verschillende actoren, momenten en ontwikkelingen van het beleids- en besluitvormingstraject te plaatsen tegen een wetenschappelijke en analytische achtergrond. Deze context en de verschillende perspectieven op het beleidsproces hebben voor onder meer de interviews en de documentanalyse een aantal inhoudelijke 'consequenties'.
Allereerst zullen de onderzoeksresultaten – mogelijk sterker dan bij andere onderzoeken – in de maatschappelijke en politieke context moeten worden geplaatst, gegeven de nauwe verwevenheid tussen het onderzoeksobject en deze context. Zoals aangegeven vormen de maatschappelijke ontwikkelingen niet alleen het kader waarbinnen onderzoek wordt verricht (waarbinnen het besluitvormingstraject is verlopen), maar maakt dit kader hier ook onderdeel van uit. Daarnaast wordt bij de analyse uitgegaan van een beleids- en besluit-vorming als *politiek proces*. Een proces waarbij het gaat om – zoals Hoogerwerf het omschrijft – *"de invloed van het 'uitvechten' op het 'uitdenken' van beleid"* (Hoogerwerf, 1998: 48-49).
Een tweede afbakening van het onderzoekthema is vastgelegd met de te onderzoeken periode van besluitvorming. Gekozen is voor de periode 1993-2010. Dit heeft met de twee grootste veranderingen van de politie in de afgelopen jaren te maken. Namelijk het startmoment, de Politiewet 1993. Hetgeen een uitzonderlijke reorganisatie vormde, zeker omdat sinds 1957 (de vorige Politiewet) geen grote wijzigingen meer waren gerealiseerd binnen het politiebestel. Eind 2010 nam het kabinet Rutte het besluit nationale politie te realiseren per 1 januari 2012, waarmee een periode van

bijna 20 jaar werd 'afgesloten' middels het besluit tot opschaling van het politiebestel.
Als derde is een keuze essentieel voor een van de verschillende modelbenaderingen van het beleids- en besluitvormingstraject, ook om procesmatig een kader aan te houden. Gelet op de hoofdvraag en het onderzoeksobject van dit onderzoek, is gekozen voor de benadering van het rondenmodel, waarbij tevens aandacht is besteed aan de verschillende stromen in de discussie in de periode 1993-2010. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de bestaande (maar zeker ook wisselende) coalities rondom het politiebestel. Omdat de discussie in deze periode ontleedt kan worden aan de hand van een aantal specifieke momenten in het besluitvormingproces, is gekozen voor het rondenmodel. Daar komt bij dat de grote bestelwijzigingen binnen de politieorganisatie zich telkens rondom specifieke momenten hebben voorgedaan (o.a. Tweede Kamerverkiezingen, kabinets-formaties en wisselingen van regering). Het is vanuit het rondenmodel mogelijk specifieke momenten te onderzoeken, waarbij de focus ligt op de inbreng en de betrokkenheid van de verschillende actoren rondom deze momenten. Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier kan daarbij als aanvulling op de ronden en ook binnen de analyse van deze ronden worden gezien. Dat het ACF zich daarvoor leent, of daar zelfs uitermate geschikt voor is, kan deels worden afgeleid uit de veronderstellingen of voorwaarden die aan het ACF ten grondslag liggen, zoals de analyseperiode van minimaal een decennium en de analyse van meerdere niveaus binnen het beleidssubsysteem. Mede op basis van de eerste documentenanalyse en de eerste (verkennende) interviewgesprekken is gekozen voor vijf perioden (zie onderstaande tabel), waarbij het eerste jaartal kan worden aangehouden als 'moment' voor wat betreft de rondenbenadering. Dit jaar is tevens de verwijzing naar de Tweede Kamerverkiezingen van dat jaar. De key-moments in de betreffende rondes zullen in het volgende hoofdstuk uitgebreid worden uitgewerkt.

Tot slot is het van belang een 'keus' weer te geven in het 'agency-structure' dilemma. Binnen het onderzoek is gekozen voor de bestudering van *de invloed van actoren op de besluitvorming*. Daarbij gaat het om directe invloed op het proces door coalities, enerzijds structureel en anderzijds op specifieke momenten. Dat betekent dat het onderzoek nadrukkelijker te plaatsen is binnen de 'agent'-benadering.

Ronde	Periode	Ontwikkeling rondom het politiebestel en de politieorganisatie
I.	**1993 – 1998**	• Politiewet 1993 • Commissie Van Traa (1996) • Evaluatie(s) van de Politiewet (1997 & 1998)
II.	**1998 – 2002**	• Aanpassingen van de Politiewet 1993 n.a.v. eerste evaluaties • 11 september (2001) en opkomst Fortuyn
III.	**2002 – 2006**	• Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout) • Versterking van de samenwerking tussen politiekorpsen (o.a. VtsPN) • Wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politie-organisatie (30 880)
IV.	**2006 – 2010**	• Regeerakkoord Balkenende IV; doorontwikkeling politieorganisatie • Strijd tussen en binnen coalities rondom politiebestel
V.	**2010 – 2012**	• Regeer- en gedoogakkoord kabinet-Rutte • Besluit tot realisatie nationale politie per 1 januari 2012

Tabel 1: Indeling van onderzoeksperiode 1993-2010, uitgewerkt in 5 ronden.

2.4 Methoden van onderzoek

Binnen het bestuurskundig onderzoek kan (grofweg) onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds onderzoek waarbij beleid '*object'* is van het onderzoek en anderzijds beleid '*uitkomst'* is van onderzoek of een *bijdrage kan zijn aan* beleid (Van Thiel, 2010: 13). Het onderzoek dat in deze bundel centraal staat betreft onderzoek waarbij beleid (als object), in het bijzonder de ontwikkeling daarvan, centraal staat. Niet de specifieke inhoud is bepalend, maar de totstandkoming van dit beleid. Het onderzoek naar het besluitvormingsproces tot eenwording van de nationale politie zal mede om deze reden interpretatief van aard zijn. Om het besluitvormingstrajecten te kunnen begrijpen is het noodzakelijk de perceptie van de betrokken actoren te kennen (Van Thiel, 2010: 43). Hiermee wordt geprobeerd passende (theoretische) verklaringen voor het verschijnsel (in casu: het besluitvormings-traject) te vinden en te duiden, in het bijzonder door de gebeurtenissen vanuit de visie van de betrokkenen te interpreteren ('t Hart et al., 2006). Maar niet alleen de visie en perceptie van de betrokken actoren zijn in deze van belang, ook de context speelt een belangrijke rol. Binnen de interpretatieve benadering wordt hier de nodige waarde aan gehecht. Het beschouwen van handelingen van en tussen actoren (interacties) in context kan bijdragen aan inzicht over de betekenis van deze handelingen en de uitkomsten daarvan. De maatschappelijke en politieke context is dan ook een belangrijk

onderdeel in dit onderzoek (zoals ook beschreven in paragraaf 2.1 en 2.2).
Om te kunnen achterhalen welke actoren, op welke momenten, welke rol hebben gespeeld en hoe invloed, macht en relaties hierbij een rol hebben gespeeld, lijkt kwalitatief onderzoek een meer verklarende kracht te kunnen vormen. De kwalitatieve analyse geeft de mogelijkheid om complexe en niet-numerieke variabelen te analyseren en te interpreteren. Ook in veel ander onderzoek dat verricht wordt met de interpretatieve benadering als dominante wetenschapsfilosofie, zien we een voorkeur voor de kwalitatieve aanpak (Van Thiel, 2010: 157). 'Waardenverheldering' en -uitdieping – zoals onder andere beschreven door 't Hart et al. (2006) – is via de weg van interviews goed mogelijk. Het onderzoek is daarom vormgegeven door enerzijds interviews af te nemen bij respondenten uit de verschillende betrokken 'velden' van de besluitvorming en anderzijds een documentenanalyse uit te voeren. De betrouwbaarheid van onderzoek wordt mede bepaald door herhaal- en navolgbaarheid. Bij kwantitatief onderzoek is dit in de regel eenvoudiger dan bij kwalitatief onderzoek. Subjectiviteit en interpretaties zijn binnen kwalitatief onderzoek onvermijdelijk (Maxwell, 2005). Door een nauwkeurige fasering van het onderzoek, een directe weergave van de onderzoeksresultaten en een zo een volledig mogelijke dekking na te streven van het netwerk betrokken bij het besluitvormings-proces, is getracht de betrouwbaarheid te waarborgen.
In het licht van kwalitatief onderzoek wordt over betrouwbaarheid en validiteit meestal niet in strikte zin gesproken, "*maar eerder in termen als navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies*" (Van Thiel, 2010: 167). Bij de validiteit van het onderzoek gaat het om de 'correctheid', geloofwaardigheid, aannemelijkheid en generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek (Maxwell, 2005: Van Thiel, 2010: 167). Door de inzet van de juiste onderzoeksmethodieken en het correcte gebruik daarvan, wordt getracht een zo correct mogelijk beeld weer te geven van de werkelijkheid, onder andere van de verschillende interpretaties van het besluitvormingstraject. Zoals beschreven, wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews en een documentenanalyse. Deze vorm van triangulatie (inzet en combinatie van meerdere onderzoeksmethoden) draagt bij aan zowel de validiteit als de betrouwbaarheid van het onderzoek.
Tot slot wordt de bevordering van validiteit en betrouwbaarheid vergroot door een gefaseerde en 'externe' onderzoeksbenadering. Gefaseerd omdat in een eerste ronde vooral *verkennend* onderzoek is verricht naar het besluitvormingstraject en in een tweede en derde ronde (met een vollediger beeld van het geheel) meer *verdiepend* en *verbredend*. Gegeven de politieke stromen en de voor- en tegenstanders van de invoering van een nationale politie, is er voor

gekozen geen onderzoek te verrichten vanuit of namens een van de betrokken organisaties, maar volledig onafhankelijk van deze betrokken partijen.

2.4.1 Interviews

Voor het scriptieonderzoek zijn interviews afgenomen met twintig respondenten. De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun huidige en/of voormalige functie en hun bijdrage aan het debat over het politiebestel. Getracht is respondenten te interviewen van alle relevante en betrokken partijen. Dit is voor veel van de organisaties en actoren in het krachtenveld gelukt, op huidige leden van de Tweede Kamer en het OM na. De interviews kende een insteek die een middenweg vormde tussen een interview met een volledig open karakter en een half gestructureerd interview. De interviews in ronde 1 kenden een meer open karakter (in het kader van verkenning), de interviews in ronde 2 werden meer gevoerd aan de hand van een topiclijst (halfgestructureerd) en de interviews in ronde 3 aan de hand van de voorlopige uitkomsten van de eerste twee rondes. De thema's van de drie deelvragen (paragraaf 1.2) dienden als rode draad, maar afhankelijk van de respondent is telkens meer specifiek ingegaan op een of meerdere van deze thema's. Per respondent is daarnaast aandacht besteed aan zowel het (eigen) *perspectief* op het verloop van het besluitvormingstraject in de periode 1993-2010, als aan de eigen *bijdrage aan* of *aandeel in* het besluitvormingstraject (veelal ging het hierbij om de bijdrage van de betreffende organisatie). De selectie van respondenten is mede gebaseerd op de wens om zowel in de breedte als in de diepte een juiste weergave van het besluit-vormingsproces te kunnen geven. Om die reden is ook getracht met de eerste drie interviews – ronde 1 – (dhr. Deelman, dhr. Van der Torre en dhr. Fijnaut) een meer brede, algemene, benadering te hanteren. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van deze interviews is in de andere zeventien interviews – ronde 2 en 3 – dieper ingegaan op deelaspecten (momenten, ontwikkelingen en betrokken actoren). Waarbij de gesprekken in ronde 3 ook het karakter hadden van 'toetsingskader' (dhr. Kuijs, dhr. Van den Brink, dhr. Pethke en dhr. De Graaf). Deze insteek was mogelijk doordat de eerste drie respondenten en de vier respondenten in ronde 3 een goed overzicht van de afgelopen jaren konden geven vanuit zowel de wetenschappelijke benadering alsook vanuit de politiewereld. Aanvullend op de eerste interviewgesprekken kon met de zeventien andere respondenten meer specifiek de diepte worden ingegaan voor wat betreft de betrokkenheid van één van de actoren. Dit gegeven het feit dat het merendeel van deze respondenten als vertegen-woordiger van deze partij was benaderd (bijv. dhr. Kuijs als voorzitter van de Raad van Korpschefs en dhr. De Graaf als voorzitter van het

Veiligheidsberaad) dan wel als inhoudelijk betrokken medewerker vanuit ambtelijk perspectief een beeld van de relevante processen kon schetsen (bijv. dhr. Geuzinge).
De interviews vonden veelal plaats op de werklocatie van de betrokken respondenten en duurde in de regel ongeveer één uur.
De namen en functies van de geïnterviewde respondenten ten behoeve van het scriptieonderzoek:[7]

- **Politie**
  - Mirjam Barendse
    Korpschef politie Brabant-Noord en plaatsvervangend voorzitter Raad van Korpchefs
  - Leon Kuijs
    Voorzitter Raad van Korpschefs, korpschef politie Brabant Zuid-Oost
  - Martin Sitalsing
    Korpschef politie Twente
  - Erik Zuidam
    Plaatsvervangend korpschef politie Groningen

- **Politieacademie en (politie)wetenschap**
  - Gabriel van den Brink
    Hoogleraar maatschappelijk bestuurskunde - Universiteit van Tilburg
  - Cyrille Fijnout
    Hoogleraar rechtsvergelijking - Universiteit van Tilburg
  - Peter Gieling
    Strategisch adviseur aan de Politieacademie, voormalig districtschef politie Utrecht
  - Pieter Tops
    Lid College van Bestuur Politieacademie en hoogleraar bestuurskunde - Universiteit van Tilburg
  - Edward van der Torre
    Lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde (Politieacademie)

- **Politievakbond**
  - Gerrit van de Kamp
    Voorzitter Politievakbond ACP

- **Openbaar Bestuur en politiek**
  - Hubert-Jan Albert
    Programmamanager Inrichting Nationale Politie (Veiligheid en Justitie)
  - Michiel Geuzinge
    Beleidsmedewerker Openbare Orde & Veiligheid Vereniging Nederlandse Gemeenten
  - Thom de Graaf
    Burgemeester Nijmegen, voorzitter Veiligheidsberaad

[7] Een uitgebreidere beschrijving van de respondenten is opgenomen als bijlage I.

- ▫ Guusje ter Horst
  Voorzitter HBO-Raad, voormalig minister Binnenlandse Zaken / burgemeester Nijmegen
- ▫ Henk Pethke
  Senior beleidsadviseur - Ministerie van Veiligheid en Justitie
- ▫ Bernt Schneiders
  Burgemeester Haarlem, voorzitter Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)

- **Overige betrokken partijen**
  - ▫ Piet Deelman
    Directeur SMVP, voormalig korpschef politie Twente
  - ▫ Lodewijk Gunther Moor
    Voormalig directeur SMVP, voormalig korpschef
  - ▫ Jan Hendrikx
    (voormalig) *Lid EK-fractie CDA, voorzitter van de Werkgroep Modellen voor beheer van de politie.*
  - ▫ Frank Rozenberg
    Directeur OBMC, voormalig secretaris van de Commissie Leemhuis-Stout

2.4.2 Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse is eveneens geprobeerd aan te sluiten bij de eerder genoemde ronden (paragraaf 2.3). Daarbij is gekozen voor publicaties welke zijn uitgebracht binnen de genoemde ronden. Daarmee is er middels de documentenanalyse aandacht besteed aan de verschillende regeerakkoorden, maar bijvoorbeeld ook aan de rapporten van evaluatiecommissies en strategische notities. Tevens is een groot aantal van de documenten bestudeerd die verschenen naar aanleiding van de hiervoor genoemde documenten, bijvoorbeeld opiniestukken en wetenschappelijke artikelen naar aanleiding van de regeerakkoorden of naar aanleiding van de evaluatierapporten.
De selectie van de documenten is ook voortgekomen uit de mate waarin verschillende publicaties terugkwamen in de interviews en daarbij als belangrijk werden aangemerkt. De volledige lijst van gebruikte bronnen is in Bijlage III (bronnenlijst) terug te vinden. Waar mogelijk is ook getracht de in de media verschenen artikelen te betrekken bij de analyse (zie eveneens Bijlage III).

De belangrijkste documenten ten behoeve van het onderzoek en de analyse waren:

- Politiewet 1993
- '*Inzake Opsporing*' – rapport van de parlementaire enquête-commissie opsporingsmethoden (Commissie Van Traa, 1996)

- *'Evaluatie Politiewet 1993'* - een diepte- en breedteonderzoek (1998)
- *'Lokaal verankerd, nationaal versterkt'* - Rapport Commissie Leemhuis-Stout (2005)
- Wetsvoorstel 30 880 – *Politiewet 200.*
  (invoering van een landelijke politieorganisatie).

En daarnaast de regeerakkoorden:

- Kok I: '*Keuzes voor de toekomst'*
  Regeerakkoord PvdA, VVD en D66
- Kok II: '*Regeerakkoord 1998'*
  Regeerakkoord PvdA, VVD en D66
- Balkenende I: '*Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken'*
  Akkoord CDA, LPF en VVD
- Balkenende II: '*Meer doen, meer werk, minder regels'* –
  Hoofdlijnenakkoord CDA, VVD en D66
- Balkenende IV: '*Samen Werken, Samen Leven'*
  Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie
- Rutte I: '*Vrijheid en Verantwoordelijkheid'*
  Regeerakkoord CDA & VVD met gedoogsteun PVV

2.4.3 Meerwaarde van context, kaders en methodologie

In de voorgaande (sub)paragrafen is ingegaan op de maatschappelijke en politieke context, op het theoretisch kader en op de onderzoeksmethodologie. In de navolgende twee hoofdstukken zal nader worden ingegaan op de onderzoeksbevindingen. Hetgeen de vraag oproept: *wat leveren de voorgaand geschetste context, kaders en methodologie op in het licht van het onderzoek?* Het antwoord op die vraag lijkt drieledig te zijn.

I. *Verbreding, verdieping en perspectieven*
Zowel het theoretisch kader als de maatschappelijke en bestuurlijke context bieden ten aanzien van het onderzoeksthema extra inzichten. Inzichten in zowel de breedte (bijvoorbeeld van het veiligheidsdomein), de diepte (waar gaat het om bij beleids-processen?) als meer theoretisch-conceptueel (hoe kun je kijken naar beleidsprocessen en besluitvormingstrajecten?). Deze drie 'verkenningen' vormen gezamenlijk het *palet aan kennis en wetenschappelijk inzichten* over onder andere de bestuurlijk-

maatschappelijke ontwikkelingen, welke zowel context bieden, alsook zelf onderdeel uitmaken van het onderzoeksobject.

II*. Afbakening, benadering en aanpak*
De verbreding, verdieping en de perspectieven leveren voornamelijk een breed scala aan kennis op over het onderzoeksobject, maar daarmee wordt de thematiek nog niet per definitie inzichtelijker. De combinatie van inhoud en 'onderzoeksaanpak' maakt dat het onderzoek feitelijk vorm kan krijgen. Zowel de methodologie als het theoretisch kader maken een *afbakening* (wat onderzoek ik wel en wat niet?) een *benadering* (hoe kijk ik vanuit verschillende perspectieven naar het onderzoeksobject?) en een *onderzoeksaanpak* (hoe ga ik het onderzoek uitvoeren?) mogelijk.

III. *Startpunt, achtergrond en referentiekader*
Tegen de achtergrond van de hiervoor genoemde punten, of als aanvulling daarop, kunnen de hoofdstukken 1 en 2 tevens gezien worden als het *startpunt* van het feitelijke onderzoek, oftewel, als afsluiting van fase 1 (verkenning/opzet) en als start van fase 2 (onderzoeksperiode).

Daarnaast vormt de kennis en het idee over de onderzoeksaanpak tegelijkertijd de *achtergrond* waartegen, en het *referentiekader* waarbinnen het feitelijke onderzoek in de periode januari-april 2011 is gerealiseerd. De wetenschappelijke en feitelijke kennis kunnen zodanig als achtergrond worden gezien. Aanvullend daarop kan gesteld worden dat deze kennis tegelijkertijd duidelijk maakt waar vernieuwingsmogelijkheden bestaan en hiaten in eerder onderzoek aanwezig zijn.

3 Het besluitvormingstraject geanalyseerd

3.1 Het besluit tot eenwording nationale politie

In deze bundel staat het besluitvormingstraject in de periode 1993-2010 centraal, dat heeft geleid tot het besluit tot eenwording van de nationale politie in Nederland. In de navolgende paragraaf zal allereerst worden ingegaan op de hoofdpunten van het besteldebat en de inhoud van het besluit van het kabinet-Rutte en de gevolgen hiervan voor het politiebestel (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 zal vervolgens, in antwoord op deelvraag 2, het besluitvormingsproces chronologisch worden behandeld aan de hand van de vijf ronden zoals beschreven in hoofdstuk 2. Per ronde zal telkens worden ingegaan op een aantal 'key-moments'. Paragraaf 3.3 vormt daarna de beantwoording van deelvraag 3, waarbij zal worden ingegaan op de actoren die het krachtenveld de afgelopen jaren hebben gevormd rond het politiebestel. Op basis van de inhoud van deze drie paragrafen zal in hoofdstuk 4 de ontwikkelingen in het besluitvormingsproces nader worden verklaard, als antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Daaraan zullen in paragraaf 4.3 een aantal conclusies verbonden worden. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen voor de realisatie van de nationale politie (paragraaf 4.4).

3.1.1 'Het' politiebesteldebat

Zoals in de inleiding van dit onderzoek al gesteld, het debat over het politiebestel is geenszins nieuw. Tal van bronnen spreken zelfs van een 'permanent' debat (zie o.a. Huberts, 2007: Jochoms et al., 2009). In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van het besteldebat centraal, in de periode 1993-2010, en voor wat betreft het krachtenveld daaromheen. Alvorens in te gaan op het verloop van dit debat en de actoren, wordt met deze korte paragraaf getracht enkele inleidende woorden te besteden aan de hoofdelementen uit het besteldebat. Oftewel, waar gaat het over in hét politiebesteldebat? In paragraaf 3.1.2 zal daarna het besluit van het kabinet-Rutte tot eenwording van een nationale politie nader worden toegelicht.
Wanneer we het politiebesteldebat bekijken in de periode 1993-2010, zijn een drietal aspecten van belang. Deze zijn tevens relevant om de analyses verderop in dit hoofdstuk op een juiste wijze te kunnen duiden. De drie punten kunnen als rode draad door het politiebestel-debat en daarmee door de analyse in hoofdstuk 3 worden gezien, en hebben logischerwijs een doorwerking in hoofdstuk 4.

I. *Het politiebesteldebat gaat over de vraag of verandering van het politiebestel noodzakelijk is*
De inhoud van het besteldebat zal in dit hoofdstuk uitvoerig worden geanalyseerd. Daarbij is het echter goed om op te merken dat een deel van het debat wordt gevormd door en wordt gevoerd over de vraag of verandering van het bestel 'überhaupt' noodzakelijk is. Zo stellen Jochoms et al. (2009) in een speciale editie van het Tijdschrift voor de Politie over het politiebestel:

> "Op basis van de uitkomsten van ons vergelijkend onderzoek is terughoudendheid met bestelverandering geboden. Het is een middel met een beperkt probleemoplossend vermogen, veelal kostbaar en gepaard gaand met veel politieke en professionele strijd. Ook een (drastisch) veranderd bestel zal bovendien niet vrij van (nieuwe) problemen zijn" (Jochems et al., 2009).

Daarmee wordt tegelijkertijd de 'strijd' duidelijk tussen enerzijds zij die van mening zijn dat het bestel behouden zou moeten blijven, waardoor er om tal van redenen geen besteldiscussie als zodanig 'nodig zou zijn'. En anderzijds, die actoren die veranderingen noodzakelijk achten en een bestelwijziging als mogelijkheid zien voor bijvoorbeeld het effectiever aanpakken van criminaliteit en het beter kunnen aangaan van de nieuwe uitdagingen waar de politie zich voor gesteld ziet (zowel intern als extern).

II. *Het politiebesteldebat gaat over de strijd centraal - decentraal*
Hét centrale vraagstuk binnen het politiebesteldebat gaat over de vraag of de politie meer centraal of meer decentraal georganiseerd, gestuurd en beheerd zou moeten worden. Deze vraag lijkt leidend voor de gehele geschiedenis van het politiebestel en het debat daarover. Later in deze bundel wordt dit nauwkeuriger voor de verschillende momenten in (de recente) geschiedenis uitgewerkt. Jochoms et al. (2009) vatten dit centrale element van de besteldiscussie helder samen. Met deze concluderende woorden wordt tevens duidelijk dat het geen eenzijdig Nederlands vraagstuk betreft. Deze passage van Jochoms et al. (2009) is namelijk uitkomst van vergelijkend onderzoek naar de politiebesteldiscussie in België, Duitsland, Denemarken, Engeland en Wales:

> "Een centraal probleem binnen alle politiebestellen lijkt de balans te zijn tussen lokale verankering van de politie enerzijds en centrale (landelijke) sturing anderzijds. Dat is niet toevallig. De politiefunctie is nu eenmaal een uiterst brede een veelzijdige – van wijk tot wereld. Uiteenlopende onderdelen van de politiefunctie – (…) – stellen verschillende eisen, qua organisatie, sturing en controle. Dat leidt onvermijdelijk tot spanning binnen een bestel tussen (meer) centraal en (meer) decentraal sturen en organiseren" (Jochems et al., 2009).

Of, wanneer we een en ander bondiger willen formuleren, kunnen we de woorden van Huberts aanhalen:

> *"Nog steeds is de basale vraag of we de macht bij de regionale (en lokale) bestuurders willen leggen of bij de landelijke"* (Huberts, 2007: 164).

Dit centrale vraagstuk voedt de telkens terugkerende tegenstellingen in het besteldebat, namelijk tussen 'centralisten' en de 'decentralisten'.

III. *Het politiebesteldebat gaat over veel andere, en veel verschillende andere zaken*

Naast de twee hoofdelementen uit het politiebesteldebat zoals hiervoor aangegeven, kunnen nog een aantal lijnen in het debat worden herkend, welke op tal van momenten en in verschillende 'hoedanigheden' terugkomen. Daarmee wordt tegelijkertijd duidelijk dat het besteldebat gaat over meer dan het politiebestel als zodanig en over meer dan de tegenstelling tussen centralisten en decentralisten. We kunnen daarbij een zestal thema's onderscheiden, welke ook in de volgende paragrafen op specifieke momenten, of bij specifieke actoren, terugkeren:

- De verhouding, balans en uitwerking tussen *beheer, gezag en beleid* binnen het politiebestel.
- De *zeggenschap over de politieorganisatie* door de politie-leiding enerzijds en 'bestuur' anderzijds.
- De mate waarin de politie zich ontwikkeld richting *justitiële politie* en de (on)wenselijkheid daarvan.
- De verhouding tussen *interne* oriëntatie en *externe* oriëntatie van de politie.
- Opvattingen van bestaande *coalities* binnen het bestel en de *ontwikkeling* daarvan.
- *Macht*, *machtsverhoudingen*, *invloed* en '*posities'* binnen het politiebestel.

3.1.2 Het besluit tot eenwording nationale politie en het vervolg in 2011

Het besluit tot eenwording van een nationale politie in Nederland is tijdens de kabinetsformatie in het najaar van 2010 vastgelegd (en bouwt voort op het wetsvoorstel 30 880 uit het najaar van 2006). In deze paragraaf zal het besluit zoals verwoord in de Kamerbrief van minister Opstelten op 14 december 2010 nader worden toegelicht.[8]

[8] De brief met als kenmerk: 2010-0000832108, en onderwerp: *Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid': politie*.

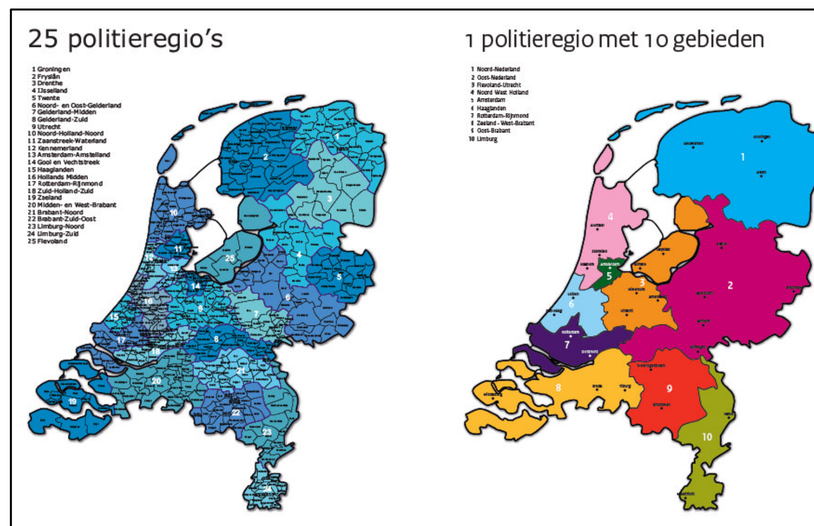
Daarmee wordt getracht een helder beeld te schetsen van de veranderingen in het politiebestel die gerealiseerd zullen worden als gevolg van het besluit. De exacte uitwerking en nadere invulling van het besluit zullen later in 2011 hun beslag krijgen, wanneer het definitieve wetsvoorstel ook in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer besproken zal worden. De duiding van het besluit eind 2010, evenals de discussies en het procesverloop zullen in paragraaf 3.2.6 aan de orde worden gesteld. De Kamerbrief was – zoals ook eerder aangegeven – de uitwerking van het coalitieakkoord van 30 september 2010 zoals vastgelegd door VVD & CDA (regeerakkoord) en door VVD, PVV en CDA (gedoogakkoord). In beide akkoorden was de volgende passage over de nationale politie opgenomen:

> "Er komt een nationale politie onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. Er komen tien politieregio's waarbij de grenzen van de tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde, capaciteitsinzet voor lokale taken en het vergunningenbeleid. Bij geschillen in een regio over de inzet van de politie wordt de beslissing genomen door de regioburgemeester bij wie het gezag berust, gehoord de regionale hoofdofficier van justitie en de regionale politiechef. De regioburgemeester (de burgemeester van de grootste gemeente in de regio) stemt daartoe af met de burgemeesters in de regio. Bij geschillen over de inzet van de politie die de regio overstijgen, beslist de minister of degene die hij daartoe gemandateerd heeft. In de regio's beslist de driehoek over de inzet waarbij de burgemeester een beslissende stem heeft. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet (30880) wordt aangepast aan het voorgaande" (VVD & CDA, 2010: 41-42; VVD, PVV & CDA, 2010: 13-14).

In de brief van 14 december 2010 volgde hierop een uitwerking welke als volgt kan worden samengevat:

- Er komt één landelijk politiekorps met rechtspersoonlijkheid. De bestaande vijfentwintig korpsen, het Korps landelijke politie diensten (KLPD), de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) en alle bovenregionale voorzieningen gaan op in dit nieuwe landelijke korps.
- De rechtspersoon opereert onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De minister krijgt een versterkt takenpakket en uitgebreide bevoegdheden ten aanzien van onder andere het beheer van de politie.
- De tien regionale eenheden (zie ook het kaartje onderstaand) zorgen voor de uitvoerende politietaken in eigen gebied en doen dat binnen de context van het landelijke korps. De grenzen van deze regionale eenheden zijn congruent aan de grenzen van de gebieden van de gerechtelijke kaart, welke op dit moment wordt herzien.

- De leiding van het landelijk korps wordt neergelegd bij een korpschef, die daarmee ook het gezicht van het landelijks korps zal vormen. De regionale en landelijke eenheden zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de korpschef. De minister van Veiligheid en Justitie stelt kaders en regels voor het functioneren van de korpschef en blijft ministerieel verantwoordelijk.
- De 'regioburgemeester' wordt toegevoegd als nieuwe functionaris aan het politiebestel. De functie van regioburgemeester wordt vervuld door de burgemeester van de gemeente in het toekomstige politiegebied met het hoogst aantal inwoners. Als bij de vaststelling van regionale beleidsplannen geen overeenstemming wordt bereikt, stelt de regioburgemeester het plan vast.
- De functie van de lokale gezagsdriehoek (burgemeester, officier van justitie, politiechef) wordt wettelijk vastgelegd. Daarbij wordt tevens vastgelegd dat de burgemeester en de officier van justitie besluiten over de inzet van de politie op lokaal niveau.
- De burgemeesters krijgen "zwaarwegende invloed" op de benoeming van het lokale hoofd van de politie.
- De positie van de gemeenteraad wordt versterkt, mede doordat de burgemeester verantwoording dient af te leggen over de uitoefening van zijn gezag over de politie en (sterker) wordt betrokken bij het veiligheidsplan.
- Overgaan wordt van 25 politie*regio's* naar 1 politieregio met 10 *gebieden* (zie ook het kaartje).



Figuur 2: Geografische weergave van de overgang van 25 politieregio's (Politiewet 1993) naar 1 politieregio met 10 gebieden (nationale politie 2012). Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010.

Een uitzondering op de 'nationalisering' vormt de Politieacademie. Zij zal als organisatie opgaan in de nationale politie, maar gegeven een aantal andere aanpassingen die zullen worden doorgevoerd (o.a. verkorting duur van opleidingen) wordt eerst onderzocht hoe de overgang zodanig kan worden vormgegeven dat de "*onafhankelijke kwaliteit van het politieonderwijs*" behouden blijft.
In de brief van 14 december is de minister van Veiligheid en Justitie tevens ingegaan op de financiële consequenties van de vorming tot nationale politie, de inzetbaarheid en productiviteit van de politie, de verdeling van de politiesterkte over het land en op het terugdringen van de overhead. In aanvulling op dit laatste heeft de minister op 18 februari 2011 een '*aanvalsplan bureaucratie*' gepresenteerd, onder de titel '*Minder regels, meer op straat'* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011a). In het plan zijn maatregelen opgenomen ter realisering van de ambitie om de overhead met circa 25% terug te dringen. Het proces van beleidsvorming, debat en 'politieke strijd' in 2010 rondom bovenstaande besluitvorming – ook in het licht van de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 – zal verder worden besproken in paragraaf 3.2.6.

3.2 (Formele) momenten in periode 1993-2010

In paragraaf 3.1 is ingegaan op het besluit van het kabinet-Rutte om te komen tot een nationale politie per 1 januari 2012. In de volgende paragraaf zal via de vijf gedefinieerde ronden nader worden in gegaan op specifieke momenten in de periode 1993-2010. Alvorens in te gaan op de omschrijving van de verschillende ronden, lijkt het goed nog één aspect van het rondenmodel in herinnering te roepen, als achtergrond voor de lezing van de volgende (sub)paragrafen. Namelijk het gegeven dat binnen elke ronde de opvatting van verschillende actoren over in welke *fase* het besluitvormingstraject zich bevindt, kan verschillen. Dit is mogelijk vanuit zowel inhoudelijk-strategisch oogpunt ('*welke argumenten dienen nu ter tafel te worden gebracht'*) alsook vanuit de procesmatige benadering van het beleidsproces ('*is dit moment wat ons betreft beleidsvorming, of juist beleidsimplementatie'*). Of zoals door Teisman beschreven: "*In elke ronde is het mogelijk dat de ene participant zijn activiteiten typeert in termen van beleidsuitvoering, terwijl een andere participant handelt in termen van beleidsevaluatie en een derde in termen van beleidsvoorbereiding of beleidsbepaling*" (Teisman, 2001: 306).

3.2.1 Overzicht en selectie

Om meer zicht te krijgen op de wisselende machtsverhoudingen en de doorlopende lijn in de inbreng (en invloed) van actoren in de besteldiscussie, is een groter overzicht noodzakelijk, zowel van de

interne ontwikkelingen binnen de politie, als van de externe ontwikkelingen. In deze paragraaf zullen voor de periode 1993-2010 de belangrijkste ontwikkelingen en momenten worden uitgelicht, waarmee een antwoord wordt gegeven op deelvraag 2:

Welke *momenten* in de periode 1993-2010 zijn bepalend geweest voor het besluit tot realisatie van een nationale politie per 1 januari 2010?

De beantwoording van deze deelvraag zal – in aanvulling op hoofdstuk 2 – tevens onderdelen opleveren in beantwoording op deelvraag 1 (ontwikkeling bestuurlijk en maatschappelijk klimaat). Deze gedeelde beantwoording, omdat de momenten in de periode 1993-2010 nadrukkelijk in context zullen (en moeten) worden beschouwd, om deze op een juiste manier te kunnen duiden en te kunnen plaatsen binnen het politiebesteldebat.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is voor de behandeling van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren gekozen voor het perspectief van het rondenmodel. Waarbij een 'ronde' van beleids-ontwikkeling plaatsvindt tussen twee cruciale beslissingen (Teisman, 2001). Uit een meerderheid van de interviews en uit de literatuur, wordt duidelijk dat deze 'cruciale beslissingen' voor het politiebestel, en de grote aanpassingen daarvan, worden genomen tijdens de periodes van Tweede Kamerverkiezingen, coalitieonderhandelingen en kabinetswisselingen.

> *"(…) er moet wel een concrete aanleiding zijn, en dat is in ons bestel, en bij dit soort belangrijke thema's toch wel altijd kabinetsformaties, want alleen in kabinetsformaties worden heel grote majeure veranderingen aangekondigd en doorgevoerd"* (Albert, 11-03-2011).

> *"Dat begint eigenlijk bij de partijprogramma's en bij het regeer-akkoord omdat daar helder in staat wat er ten aanzien van de politie wel zou kunnen en wat er niet zou kunnen"* (Ter Horst, 24-02-2011).

De periode 1993-2010 [1994-2010] telt – inclusief het zittende kabinet – 7 regeringen (Kok I, II, Balkenende I, II, III, IV en het kabinet-Rutte). Niet elke kabinetswisseling leidde tot ingrijpende beslissingen voor wat betreft het politiebestel. Daarnaast zien we in deze periode een aantal kabinetten van ongeveer gelijke politieke signatuur. Met de combinatie van deze twee aspecten is gekozen voor een clustering van de kabinetten Balkende I, II en III. Dat maakt dat er in de analyse vijf rondes onderscheiden worden. Bij aanvang van elke paragraaf (welke telkens één ronde beschrijft) zullen de

belangrijkste momenten binnen deze ronde in een schema worden weergegeven. Deze *key-moments* worden vervolgens in sub-paragrafen uitgewerkt en geanalyseerd. Een volledig schematisch overzicht met daarin alle ontwikkelingen (zoals beschreven in de vijf volgende paragrafen) is opgenomen als bijlage III.

3.2.2 Periode 1993-1998

Vooraf
De belangrijkste momenten in de periode 1993-1998 voor wat betreft het politiebestel zijn opgenomen in onderstaande tabel. Alvorens in te gaan op de momenten vanaf april 1994 (inwerkingtreding Politiewet 1993) zal in de eerste subparagraaf worden ingegaan op de geschiedenis van de Politiewet 1993, ook omdat deze totstandkoming van invloed is geweest op de verdere discussie na 1993/1994. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de Machiavelliprijs (3.2.2.2), het regeerakkoord 1994 (3.2.2.3), de Commissie Van Traa (3.2.2.4), het rapport van de Algemene Rekenkamer over de herverdeling van de politiesterkte (3.2.2.5) en tot slot de eerste evaluaties van de Politiewet 1993 (3.2.2.6)

Par.	Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestel en de politieorganisatie
	06-09-1989	Tweede Kamerverkiezingen
3.2.2.1	**26-10-1989**	Regeerakkoord kabinet-Lubbers III bevat voornemen tot reorganisatie tot regionaal politiebestel
	7-11-1990	Wet van 12 december 1991, houdende tijdelijke voorzieningen in verband met de reorganisatie van de politie (Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestel) (21 874)
	03-’92 – 09-’93	Kabinet (maart ’92), Tweede Kamer (maart ’93) en Eerste Kamer (december ’93) stemmen in met Politiewet 1993 (22 562)
		Tweede Kamer (9 november 1993) en Eerste Kamer (9 december 1993) stemmen in met de Invoeringswet Politiewet 1993.
3.2.2.2	**25-10-1993**	Machiavelliprijs 1993 voor korpschefs Wiarda (Utrecht), Nordholt (Amsterdam), Hessing (Rotterdam) en Brand (Den Haag)
3.2.2.1	**30-12-1993**	Publicatie Politiewet 1993 in Staatsblad (1994, nr. 145)
3.2.2.3	**03-05-1994**	Tweede Kamerverkiezingen

3.2.2.3	**13-08-1994**	Regeerakkoord kabinet-Kok I: *'Keuzes voor de toekomst'*
3.2.2.6	**12-12-1995**	Rapport Algemene Rekenkamer: *'Beheer in het nieuwe politiebestel: stand van zaken op hoofdlijnen'*
3.2.2.4	**01-02-1996**	Rapport Parlementaire enquêtecommissie opsporings-methoden (commissie Van Traa): *'Inzake opsporing'*
3.2.2.6	**23-01-1997**	Evaluatie Politiewet 1993 wordt aangeboden aan Tweede Kamer; *Politiewet 1993; een eerste beoordeling* (Kamerstukken 1996-1997, 25 195)
3.2.2.5	**05-07-1997**	Rapport Algemene Rekenkamer: *'Ontwikkeling en herverdeling Politiesterkte'*
3.2.2.6	**januari 1998**	Evaluatierapporten Politiewet 1993 *Evaluatie Politiewet 1993 Breedteonderzoek* (WODC) *Evaluatie Politiewet 1993 Diepteonderzoek* (UCP: Crisis Onderzoek Team, Leiden)

3.2.2.1 Politiewet 1993

De Politiewet 1993 is in werking getreden per 1 april 1994. De vorming van deze nieuwe wet is in gang gezet met de verkiezingen in 1989, die vervroegd werden gehouden na de val van Lubbers II over het reiskostenforfait. Ondanks dat het politiebestel geen groot politiek 'topic' was tijdens deze verkiezingen, werden de vier grote politieke partijen het er na veel discussie over eens dat de nodige veranderingen aan de politieorganisatie noodzakelijk waren, en moesten worden doorgevoerd (Peters, 1999: 139). Na de verkiezingen werd door verschillende partijen en in verschillende 'coalities' van politiegerelateerde actoren, gewerkt aan voorstellen voor herziening van het stelsel (zie voor een goede beschrijving van deze periode: Peters, 1999; 134-151). Uiteindelijk vormde het regeerakkoord van 1989 het startpunt voor de reorganisatie, waarbij 148 gemeentelijke korpsen en het Korps Rijkspolitie werden samengevoegd tot één nieuwe, regionale politie, bestaande uit 25 korpsen en één Korps landelijke politiediensten (KLPD).
Dat het besluit over de reorganisatie van politiebestel als 'bijzonder' kan worden bestempeld, blijkt uit tal van bronnen. Dit heeft onder meer te maken met de heersende opvatting eind jaren tachtig en begin jaren negentig dat wijziging van het politiebestel allerminst gemakkelijk zou worden gerealiseerd. Zo was volgens Rosenthal een echte crisis noodzakelijk voor de mogelijkheid tot wijziging zich zou voordoen (1987: 241) en sprak Van Reenen (1987) over het 'ijzeren politiebestel'. Toen in 2004-2005 de besteldiscussie opnieuw openlijk opspeelde bleek dit nog eens temeer, zo betoogde Cachet (2005a): "*Bijna lijkt vergeten hoe bijzonder het indertijd was dat het bestel in beweging kwam, na zoveel decennia van onbeweeglijkheid*." En ook Cyrille Fijnaut (2007a: 32) sprak van een "*zonder meer ingrijpende*

wijziging. Geplaatst in historisch perspectief was het inderdaad niet niets om de Gemeentepolitie – het troetelkind van Thorbecke – op te heffen en om de korpsen (gemeentepolitie en Rijkspolitie) samen te voegen tot regionale korpsen die niet waren ingebed in een van de drie traditionele bestuurslagen van de Nederlandse staat". De wijziging van de Politiewet 1993 overziend spreken zowel Peters (1999: 134) als Tops (18-02-11) van één van de grootste bestuurlijke reorganisaties die het Nederlands openbaar bestuur heeft gekend. De indeling voor de regio's in 1993 vormde een onderwerp van felle strijd en veel discussies tussen alle betrokken partijen. Fasseur (als hoogleraar aangetrokken door het ministerie van Justitie) ging bij het ontwerp van de Politiewet uit van een volgende bestuurlijke vernieuwing binnen het openbaar bestuur, waardoor de regio-indeling – zoals vastgelegd met de Politiewet 1993 – weer congruent zou worden met de grenzen van een van de drie niveaus van het openbaar bestuur (de verwachtte 'miniprovincies', waarvoor de steun halverwege de jaren tachtig al was afgezwakt). "*Er werd gezegd dat de politieorganisatie een versnelling zou zijn, of een katalysator zou zijn, voor het vormen van een nieuwe bestuurslaag*". "*Al was dat een drogreden, want eind jaren tachtig, begin jaren negentig was volstrekt duidelijk dat er geen 'mini-provincies' zouden komen*" (Tops, 18-03-2011). Ondanks het ontstane 'democratisch gat' (o.a. Huberts, 2007) of anders geformuleerd de 'weeffouten' (o.a. Cachet, 2004: Nayé, 2009) in het politiebestel, leek het oordeel over de Politiewet 1993 aanvankelijk toch licht positief. Deze beoordeling vanwege de heersende opvatting dat een bestelwijziging niet tot de realistische mogelijkheden behoorde en de aanpassingen als zodanig als een stap 'voorwaarts' werden gezien. Overigens dient hier wel opgemerkt te worden dat op deelterreinen en deelaspecten van de wet zware kritiek bestond (zie bijvoorbeeld Hennekens in 1998 in een artikel met de veelzeggende titel: "*De Politiewet 1993; de slechtste wet van Nederland*").

Op de kritieken op de Politiewet 1993 zal in de paragraaf 3.2.2.6 nader worden ingegaan bij de behandeling van de evaluaties van de Politiewet. Wanneer anno 2011 wordt teruggekeken op de bestel-wijziging in 1993 wordt door veel van de betrokkenen geconcludeerd dat de Politiewet 1993 als een 'tussenstap' gezien kan worden. Zeker wanneer de ontwikkelingen begin jaren negentig bezien worden tegen een ruimere periode van organisatieontwikkeling van de politie.

> "*Je zou het in een ontwikkelingslijn kunnen schetsen. Want we kwamen natuurlijk van Rijkspolitie en gemeentepolitie, dat was natuurlijk een uitermate versnipperde toestand, het is dan ook erg goed dat daar uiteindelijk een eind aan is gekomen. Maar om in één keer door te schuiven naar nationale politie, daar was geen enkel draagvlak voor*" (Schneiders, 09-03-2011)

3.2.2.2 Machiavelliprijs (1993)

Op 25 oktober 1993 kregen de korpschefs Nordholt (Amsterdam), Wiarda (Utrecht), Brand (Den Haag) en Hessing (Rotterdam) de Machiavelliprijs. De korpschefs kregen de prijs voor 'overheids-communicatie'. Hun optreden in de media werd als "doordacht en begaafd" gekwalificeerd. "*Machiavelli zou volgens de jury 'trots zijn geweest op hun grensverleggende communicatieve optreden'*" (Haenen & Meeuw, 1995). De prijs kan volgens Hazenberg (directeur SPL) vooral gezien worden als 'beloning' voor de versterkte inmenging van de korpschefs in het publieke debat. Deze inmenging vanuit de overtuiging dat signalen vanuit de samenleving konden en moesten worden vertolkt door korpschefs (Hazenberg, 2006). Of scherper geformuleerd zoals door Boin et al.:

> "*In de aanloop naar de Machiavelliprijs ontpopten de 'grote jongens' zich tot publieke ondernemers die bepaald geen blad voor de mond namen, daarbij met enige regelmaat hun politiek-bestuurlijke gezagsdragers voor het blok zettend"* (Boin et al., 2003b).

De korpschefs leken verzekerd van een "*high profile imago*" (Boin et al., 2007: 314). Maar een meer kritisch/cynisch perspectief in reactie op de prijs was er ook. In reactie op de vraag of de korpschefs wel de benodigde prestaties leverden die op dat moment werden verlangd, werd gesteld: "*Hun ster bleef evenwel rijzen. Ze werden graag geziene gasten in de ministerskamers of als tv-panellid bij Waku Waku*" (Haenen & Meeuw, 1995). Wiarda gaf later in een interview zelf aan "*Het was een grapje, een prijs van niks*" (NRC, 12-10-1996).
In paragraaf 3.3 zal nader worden ingegaan op de verdergaande ontwikkeling van de rol en positie van de korpschefs, ook in relatie tot de korpsbeheerders. Wel kan hier al gemeld worden dat de Machiavelliprijs terugkijkend een keerpunt is geweest, ook als zodanig door Wiarda verwoord (in het NRC Handelsblad, 12-10-1996).
Doordat het imago van de korpschefs negatief was beïnvloed door de IRT-affaire (1994-1996, zie verderop in deze paragraaf) en de strijd daaromheen tussen Wiarda en Nordholt, werd duidelijk dat de korpschefs onder 'dwang' van onder meer de korpsbeheerders hun publieke optredens en scherpe toon dienden te matigen. De balans tussen de korpsbeheerders en de korpschefs leek na 1994-1996 meer evenwichtig te worden (Tops, 18-03-2011).

3.2.2.3 Tweede Kamerverkiezingen en regeerakkoord 1994

Verkiezingen Tweede Kamer		
Partij	1989	**1994**
PvdA	49	37
CDA	54	34
VVD	22	31
D66	12	24
AOV	0	6
CD	1	3

3 Mei 1994 vonden verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer. De uitslag van de verkiezingen werd op meerdere plaatsen als "aardverschuiving" getypeerd (Hippe et al., 1995: 20). Dat had te maken met zowel de ongekend hoge volatiliteit (zeker voor die tijd) als met het grote verlies van de confessionele partijen. Zo verloor het CDA 20 zetels (de PvdA leverde met 12 zetels ook fors in). Deze uitslag leidde ertoe, dat na de formatie voor het eerst sinds 1918 geen confessionele partij deel zou uitmaken van het kabinet.
Na een lastige formatie werd in augustus 1994 het eerste paarse kabinet (Kok I) gevormd, bestaande uit PvdA, VVD en D66. In de verkiezingscampagnes ging het weliswaar op enkele momenten over veiligheid, maar het thema had allesbehalve een prominente plaats. Het ging in 1994 veel sterker over onder andere de AOW, waardoor het CDA fors verloor, en de WAO, een van de thema's waardoor de PvdA zetels inleverde (Elzinga, 2002).

De passage omtrent veiligheid in het regeerakkoord 1994 (*Keuze voor de Toekomst*) leek weinig grote (structuur)aanpassingen te bevatten voor wat betreft het politiebestel:

> "Een kerntaak van de overheid is het bieden van bescherming en veiligheid aan de burgers. Om die taak onder steeds moeilijker omstandigheden naar behoren te kunnen vervullen, worden verschillende maatregelen genomen. Verbetering van de veiligheid zal langs verschillende wegen vorm worden gegeven, zoals uitbreiding van het aantal agenten, surveillanten en toezichthouders, maar ook door uitbreiding celcapaciteit, versterking en reorganisatie openbaar ministerie, maatregelen inzake jeugdcriminaliteit en verslavingszorg, alsmede investeringen in apparatuur.
> Voor de overheid en dus ook voor politie en justitie, omvat veiligheid meer dan repressie waar die nodig is; preventie en hulpverlening zijn even belangrijk. Gebiedsgerichte samenwerking tussen politie en andere hierbij betrokken overheidsinstanties en particuliere organisaties wordt bevorderd. Voor de noodzakelijke afstemming van dit integrale veiligheidsbeleid is een minister verantwoordelijk: de Minister van Binnenlandse Zaken.
> Versterking van de strafrechtketen is geboden op vrijwel alle onderdelen. In de eerste plaats moet de zichtbare aanwezigheid van

> politie op straat worden opgevoerd. Er komt voorts een aanzienlijke uitbreiding van het aantal surveillanten en stadswachten. De aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt landelijk gecoördineerd. Er wordt een landelijk rechercheteam opgericht onder de beleids-verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De Minister van Binnenlandse Zaken krijgt een nader uit te werken mede-verantwoordelijkheid voor het beheer" (PvdA, VVD & D66, 1994: 26).

Binnen de passage valt wel de wens om te komen tot een landelijk rechercheteam op. Want, zo stelt ook Naeyé:

> "*ondanks de diepe zorg in de Tweede Kamer dat het KLPD zou uitgroeien tot een FBI-achtige landelijke justitiële politie werd nog geen half jaar na de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 in het regeerakkoord vastgelegd dat er een nationale recherchedienst zou worden opgericht als onderdeel van het KLPD*" (Naeyé, 2009: 2).

Wanneer we dit in het huidige tijdsperspectief en de huidige organisatie bezien, is het des te opvallender. In 2009 vormde de Dienst Nationale Recherche namelijk een van de grootste onderdelen van het KLPD met bijna 1000 fte. Mede door de overheveling van de Dienst Logistiek, is het KLPD daarmee meer en meer een landelijke executieve organisatie geworden. "*een ontwikkeling die tijdens de totstandkoming van de Politiewet 1993 nog een schrikbeeld vormde*" (Naeyé, 2009). Ook de versterkte inzet van politie (intensiveringen ter verhoging van het aantal agenten) kan als opvallend worden aangemerkt, gegeven het feit dat het één van de enige sectoren betrof waar "beleidsintensiveringen" werden gerealiseerd (Fijnaut, 1994a: 296).
Maar minstens zo opvallend aan de paragraaf over veiligheid in het regeerakkoord 1994, zijn wellicht de passages die *niet* zijn opgenomen, oftewel de thema's die niet werden behandeld. Hierbij valt te denken aan het gevolg van, of een vervolg op de Politiewet 1993. Zowel bij de realisatie van, als nadat de Politiewet in 1993 formeel van kracht werd, waren enkele knelpunten duidelijk 'zichtbaar'. Het regeerakkoord spreekt op het bovenstaande punt na niet van aanpassingen op de wet, of verscherpte, versnelde of veranderde invulling van de wet. Een tweede thema dat zeer opvallend niet (expliciet) aan de orde komt is het beleid rondom de aanpak van de grootschalig georganiseerde criminaliteit c.q. de IRT-affaire (Fijnaut, 1994a; 1994b). Ondanks dat het rapport van de Commissie Van Traa pas in 1996 gereed was, had de Commissie Wierenga al gerapporteerd en had het vooronderzoek van Van Traa al plaatsgevonden. De enige verwijzing die naar de thematiek gevonden zou kunnen worden, maar allerminst expliciet, is een zin uit de Regeringsverklaring, dat "*de rechtsstatelijke aspecten van het optreden tegen georganiseerde criminaliteit nadrukkelijk aandacht (zullen) krijgen*" (Fijnaut, 1994a: 297).

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat bij de behandeling van de regeringsverklaring in september 1994 aan de Tweede Kamer werd toegezegd dat een evaluatie van de Politiewet 1993 zou worden uitgevoerd, voor het eind van de kabinetsperiode (Naeyé, 2009: 3). Dit resulteerde in een eerste beoordeling door de ministers en daarna in een breedte- en diepteonderzoek (zie paragraaf 3.2.2.6).

3.2.2.4 IRT-affaire & Commissie Van Traa (1996)

Op 7 december 1993 maakte de Amsterdamse politiedriehoek eenzijdig bekend dat het Inter-regionale Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht werd ontbonden. De reden hiervoor was gelegen in het feit dat sinds 2 jaar werkmethoden werden toegepast waarvoor de hoofdofficier van justitie en de hoofdcommissaris van Amsterdam geen verantwoording wilden dragen (Fijnaut, 1995). Het ging hierbij in het bijzonder om de "*zogenoemde Delta-methode, waarbij criminele informanten door de politie ongemoeid werden gelaten zodat zij hogerop in de hiërarchie van de organisatie konden klimmen. Bovendien mochten de informanten het grootste gedeelte van het geld houden dat zij via hun criminele activiteiten verdienden; een gedeelte werd zelfs gebruikt voor de financiering van het politieonderzoek*" (Bovens et al., 1998). De gehele situatie bracht de nodige strijd met zich mee tussen o.a. de korpschef van Amsterdam (Nordholt) en zijn collega in Utrecht (Wiarda).
De ontstane discussie naar aanleiding van de ontbinding van het IRT leidde tot de instelling van de bijzondere onderzoekscommissie (onder voorzitterschap van de burgemeester van Enschede, H. Wierenga) welke op 24 maart 1994 rapporteerde dat zij "*geen aanwijzingen had gevonden, die de conclusie rechtvaardigen dat er sprake is geweest van het uit de hand lopen van een opsporings-methode*" (Fijnaut, 1995: 524). De uitkomsten van de commissie werden fel bediscussieerd en lang niet door alle partijen gedeeld. Dat leidde er toe dat de Tweede Kamer na een debat een motie indiende, waarin verzocht werd een parlementair onderzoek te starten naar de toepassing van en controle op de opsporingsmethoden ten aanzien van de zware en georganiseerde criminaliteit. Na een eerste verkenning van een werkgroep (in juni 1994) werd de Enquêtecommissie Opsporings-methoden ingesteld op 6 december 1994, onder voorzitterschap van Maarten van Traa (Tweede Kamerlid voor de Partij van de Arbeid). Tussen het verschijnen van het rapport van de Commissie Wierenga en de instelling van de Commissie Van Traa speelde nog een heftige politieke strijd, welke na de verkiezingen van 3 mei 1994 resulteerde in het opstappen van de demissionaire ministers Hirsch Ballin en Van Thijn.
De strijd, tussen onder andere de korpschefs en de minister destijds, kan in een breder perspectief worden gezien van politieke strijd en

'defensieve tactieken' waarvan sprake was rondom de gehele IRT-affaire (Bovens et al., 1998) en als illustratie voor het politieke verloop omtrent de gehele IRT-affaire (Hippe et al., 1995: 15-16).

De Commissie Van Traa presenteerde in februari 1996, onder grote publieke en politieke belangstelling, haar eindrapport ('*Inzake Opsporing'*). De uitkomsten werden door alle partijen (afgezien van het CDA) onderschreven. Hoofdconclusie van de commissie luidde dat er sprake was van *een crisis in de opsporing*. Dit had te maken met een drietal elementen: 1) Ontbrekende normen voor opsporingsmethoden voor politie en justitie; 2) Een slecht functionerende en slecht samenwerkende organisatie, door onduidelijke besluitvorming en verantwoordelijkheden; en 3) Problemen die samenhingen met de gezagsverhoudingen (Van der Torre & Muller, 2004: 22).

Ondanks dat door de Commissie Van Traa mogelijkerwijs niet de gehele toedracht van de Deltamethode en de problemen in de opsporing zijn achterhaald (Van de Bunt, 2002: 13), wordt uit de literatuur en een meerderheid van de interviews duidelijk dat er sprake was van een keerpunt voor wat betreft de opsporingsmethoden en de organisatie van de politie. Naast de impact op de organisatie zijn er aanpassingen doorgevoerd in het Nederlands Wetboek van Strafvordering (in het bijzonder omtrent de bijzondere opsporingsbevoegdheden). Maar mogelijk belangrijker nog was het beeld van de politie dat sterk negatief werd beïnvloed door de gehele affaire. Zowel in de publieke opinie als binnen de politieorganisatie ontstond twijfel over de integriteit en de betrouwbaarheid van het politieoptreden en de politie als organisatie (Fijnaut, 2000). De gehele affaire lijkt in de jaren negentig dusdanig dominant te zijn geweest dat er volgens een aantal auteurs gesproken kan worden van een "*post- van Traa tijdperk*" (Groenhuijsen & van Simmelink, 2005). Het belang van de Commissie Van Traa blijkt ook uit de interviews, waarin het wordt aangemerkt als een bepalend moment in de tijdslijn. Waarbij wel kan worden opgemerkt dat

> "*Van Traa meer invloed heeft gehad op het interne functioneren van de politie, bijvoorbeeld rondom opsporingspraktijken en de organisatie daarvan, dan op de besteldiscussie als zodanig*"
> (Albert, 11-03-2011).

Aan bovenstaande beschrijving kunnen tot slot nog een tweetal noties worden toegevoegd. Allereerst dat volgens diverse auteurs de IRT-affaire vooral een uiting was van de bestaande misstanden. Of, anders geformuleerd, dat de IRT-affaire "*allerminst uit de lucht kwam vallen*" (van der Torre & Muller, 2004: 22). De tweede notie betreft een andere kijk op de betekenis en rol van de gehele ontwikkeling. Namelijk dat de IRT-affaire niet alleen negatief beschouwd zou

hoeven worden, maar ook gezien kan worden als een 'incident', hetgeen een bijdrage heeft geleverd aan noodzakelijke vernieuwingen in de opsporing ("*De crisis als keerpunt*", aldus Zuidam). Over de positieve connotatie daarbij verschillen auteurs, maar de noodzakelijkheid van de genoemde vernieuwingen lijkt door een meerderheid binnen politie en de wetenschap gedeeld te worden.

In het licht van de discussie over de nationale politie is duidelijk dat halverwege de jaren negentig nog geenszins sprake was van een hernieuwde besteldiscussie vlak na de invoering van de Politiewet 1993. De aanpassingen naar aanleiding van de Commissie Van Traa werden dan ook vooral gezocht binnen de bestaande politieorganisatie (in het bijzonder binnen de opsporing) en binnen de kaders van het politiebestel zoals de Politiewet 1993 deze formuleerde.

3.2.2.5 Rapport Algemene Rekenkamer (1997)

Het rapport '*Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte 1994-1995*' kwam uit op 5 juli 1997. Het was een vervolgonderzoek van de Algemene Rekenkamer (ARK) op het onderzoek uitgevoerd in 1994 naar de verdeling van de politiesterkte. Zowel uit dit rapport van de ARK, het rapport uit 1994 en twee aanvullende (tussenliggende) onderzoeken naar onder meer het beheer in het nieuwe politiebestel, bleek dat "*de informatievoorziening over de feitelijke politiesterkte en de verantwoording over de besteding van de extra middelen voor uitbreiding van de politiesterkte dringend verbetering bleken te behoeven*" (1997: 8). De aanleiding voor deze onderzoeken was gelegen in de veranderingen die de Politiewet 1993 met zich bracht voor wat betreft *budget- en sterkteverdeling*. In de oude situatie verdeelde de minister van Binnenlandse Zaken 'politiesterke' (uitgedrukt in fte's) over de gemeentelijke korpsen. In de nieuwe situatie (Politiewet 1993) was er geen sprake meer van verdeling via deze weg, maar werd budget (geld) verdeeld op basis van zogeheten 'budgetverdeeleenheden' (bve's) en bijbehorende normbedragen per bve. De vertaling van budget naar politiesterkte werd daarmee de verantwoordelijkheid van de politieregio's. Gegeven de problematische informatievoorziening (geen betrouwbare informatie) bleek ook de verdeling van politiebudget problematisch in de periode 1993-1997.
Het onderzoek van de ARK lijkt uit de interviews en de literatuur een rapport te zijn geweest met relatief weinig impact. Desondanks kan geconstateerd worden dat het in de luwte van de uitkristallisering van de reorganisatie in 1994, en de eerste evaluaties daarvan (o.a. door de ministers Sorgdrager en Dijkstal), toch een aantal zaken onder de aandacht heeft gebracht. Drie hiervan zijn ook in het licht van latere

discussies nuttig om te noemen. 1) "*Het beleidsinformatiesysteem Politie (BIS) voorziet niet in de behoefte aan betrouwbare informatie over de capaciteit van de korpsen en de besteding van het politie-budget*". Oftewel, het ministerie beschikt ook in de periode 1994-1995 niet over een dekkend instrument om de ontwikkeling van de sterkte van de politie te volgen en hierover te rapporten. 2) Het totale politiebudget in de periode 1994-1996 is opgelopen tot 5,1 miljard (gulden), een stijging in deze periode van 15%. En, 3) De besteding van het budget, waarvoor de verdeling sinds de Politiewet 1993 is belegd bij de politieregio's, komt neer op 74% personele lasten en 26% materieel. In oktober 2006 was aan de Tweede Kamer nog medegedeeld dat het ging om de verhouding 80/20.
Wanneer we anno 2011 op dit rapport terugkijken, zien we dat de debatten binnen het politiebestel nog steeds gaan over deze thema's. Namelijk: inzet van *politiesterkte* (de wens tot meer 'blauw op straat', zie de verkiezingen en het regeerakkoord 2010), de *overhead* binnen de politie en de verhouding personeel-materieel, en tot slot, de ontwikkeling van het *politiebudget*.

3.2.2.6 Evaluaties Politiewet 1993

In 1994 vond op 1 september het debat plaats over de Regerings-verklaring van het kabinet-Kok I. In dit debat werd door de Minister-President toegezegd dat de Politiewet 1993 in de tweede helft van de kabinetsperiode (1994-1998) zou worden geëvalueerd (Handeling I, 1993/1994, 1 september 1994, p. 5880). Het resultaat van deze toe-zegging heeft zijn beslag gekregen in twee evaluaties.
Allereerst de "*eerste beoordeling*" door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, en in een tweede, uitgebreidere 'variant', in opdracht van het WODC. Alvorens in te gaan op deze twee momenten van evaluatie, wordt kort stilgestaan bij de feitelijk 'eerste beoordeling', namelijk het rapport van de Algemene Rekenkamer van 12 december 1995.

Het rapport '*Beheer in het nieuwe politiebestel: stand van zaken op hoofdlijnen'* was de weerslag van het eerste onderzoek naar de effecten en doorwerking van de nieuwe Politiewet 1993. De bevindingen waren scherp en bevatte de nodige kritische punten. De ARK concludeerde in algemene zin dat voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de nieuwe wet – de omvorming van het oude stelsel als eerste stap op weg naar een meer doelmatige en doeltreffende politieorganisatie – *nog een lange weg te gaan* was. Ondanks voortgang op een aantal onderdelen, "*bleken er nog veel obstakels te zijn die het goed functioneren van de politieregio's in de weg staan*". Hierbij ging het wat betreft het onderzoek van de ARK om drie onderdelen:

- De voortdurende onduidelijkheid over de invulling van "*beheer op afstand*".
- Onvoldoende invulling van regionale en ministeriele verantwoordelijkheid voor wat betreft *financieel beheer*, het *personeels-beleid* en beleid ten aanzien van *informatie-voorziening*.
- Het ontbreken van voldoende *bruikbare en betrouwbare informatie* voor toezicht en sturing.

Bij het uitkomen van het rapport werd al snel duidelijk dat de evaluaties van beide verantwoordelijke ministeries – later in 1997 – zoveel als mogelijk de punten van de ARK zouden betrekken, daarmee leek de toon voor de eerste evaluaties gezet.

Eerste beoordeling
Minister Sorgdrager (Justitie) en minister Dijkstal (Binnenlandse Zaken) stuurden de Tweede Kamer op 23 januari 1997 de nota "*Politiewet 1993; een eerste beoordeling*". De beoordeling richtte zich in het bijzonder op de 'uitvoeringspraktijk' en niet of nauwelijks op het politiebestel als zodanig (waaronder het gezagsdualisme). Vanwege het relatief vroege moment van evalueren, konden de ministers nog niet over de nodige informatie beschikken (deels ook vanwege de problemen die in dit domein speelden, zie het ARK-rapport). Dit maakte dat bijvoorbeeld de werking van de regionale colleges, de korpsbeheerders en de gemeenteraden buiten beschouwing werden gelaten. De focus van de evaluatie was gericht op de verhoudingen tussen de (politie)regio's en de centrale overheid. Belangrijkste uitkomst van de eerste evaluaties lijkt de conclusie dat de ministers met de Politiewet 1993 onvoldoende, of *onvoldoende toereikende* bevoegdheden zijn toegekend om hun rol en verantwoordelijkheid ten opzichte van de Staten-Generaal goed te kunnen vervullen (Naeyé, 2009: 3). Of zoals de ministers het meer politiek formuleerden:

> "Een aspect dat in deze (evaluatie)nota nadrukkelijk aan de orde komt, is de spanning tussen enerzijds de bij de reorganisatie gemaakte principiële keuzes – het primaat van de regio en de Rijksoverheid <<op afstand>> – en anderzijds de algemene politieke verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken voor de politiezorg in ons land. Deze situatie noopt tot een heroverweging van die keuzes, waarbij een versterking van de centrale invloed en zeggenschap noodzakelijk is als het gaat om het effectueren en doorvoeren van landelijke prioriteiten, wensen en accenten op regionaal niveau" (Minister van Justitie & Minister van Binnenlandse Zaken, 1997: 25).

In het verlengde van bovenstaande, formuleerden de ministers diverse voorstellen, gedeeltelijk als aanpassing *van* de Politiewet 1993, en gedeeltelijk *binnen* de Politiewet 1993. Zo werd onder meer afgesproken een afstemmingsoverleg tussen Rijk en regio te realiseren "*inzake de landelijke prioriteiten voorafgaand aan de beleidsplancyclus, door de goedkeuring door de ministers van regionale beleidsplannen en het introduceren van een verantwoordingsoverleg tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de korpsbeheerders*" (ibid: 25). Daarnaast worden voorstellen aangegeven met betrekking tot het Beleidsinformatiesysteem (BIS) van de politie, de sturingsmogelijkheden in rechtspositioneel opzicht van de Minister van Binnenlandse Zaken en uitwerking van het kwaliteitsstelsel (zie voor een volledig overzicht van actielijnen naar aanleiding van deze eerste evaluatie, pagina 27-28 van de nota).

Met de evaluatie en de aanpassingsvoorstellen door de ministers leek het uitgangspunt van de Politiewet 1993 (decentraal, tenzij…) geenszins ter discussie te worden gesteld. Zo stelden de ministers ook zelf: "*de combinatie van de voorstellen in deze nota (…), zonder dat hiermee ten principale afbreuk wordt gedaan aan het decentrale karakter van het politiebestel, zoals neergelegd in de Politiewet 1993*".
Toch kan de vraag gesteld worden of met deze eerste evaluatie niet een aanzet is gegeven tot aanpassing van het politiebestel in zijn geheel. In de interviews lijkt hiervan geenszins sprake, geen van de respondenten gaf aan dat de eerste evaluaties (zowel door de ministers als door het WODC) aanleiding vormden voor fundamentele besteldiscussies. Naeyé stelt echter wel, onder verwijzing naar Koopman (1997) "*achteraf bezien moet worden vastgesteld dat al heel snel na de inwerkingtreding van de wet de bijl aan de wortels van het decentraal politiebestel werd gezet*" (2009: 3).

Diepte- en Breedteonderzoek
In de *eerste beoordeling* door de beide ministers werd direct aanvullend onderzoek toegezegd. Op de verschillende genoemde punten (waaronder werking regionale colleges) waar de eerste beoordeling niet op kon ingaan, werd aandacht besteed in een breedte- en een diepteonderzoek, met als centraal doel: verkrijging van meer feitelijke informatie omtrent het functioneren van bestuur en beheer. In het breedteonderzoek (onder leiding van Lodewijk Gunther Moor) stonden twee elementen centraal. Allereerst het *formele karakter* van bestuur en beheer op grond van hoofdstuk V van de Politiewet 1993. En ten tweede, het *feitelijk functioneren* van beheer en bestuur op grond van hoofdstuk V van de Politiewet 1993 (Gunther Moor et al., 1998: 15). Het diepteonderzoek (onder leiding

van Uri Rosenthal) kan worden gezien als een verdiepingsstudie bij het breedteonderzoek, in het bijzonder binnen zes politieregio's. Centraal binnen dit onderzoek stonden thema's die betrekking hadden op de "*politiek-bestuurlijk inbedding van de politie*".
Ondanks dat het breedte- en diepteonderzoek op deelterreinen specifieke uitkomsten formuleerden, waren diverse conclusies generiek neergeschreven. De hoofdconclusies van beide onderzoeken kunnen als volgt worden samengevat (op basis van beide onderzoeken, de reactie van de ministers op de onderzoeken (1998), de memorie van toelichting op de politiewet 200. (eind 2006) en Naeyé, 2009):

I. Het politiebestel is in veel opzichten bijzonder ingewikkeld en zit op punten niet goed in elkaar (o.a. onvolkomen dualisme van gezag en beheer).
II. De ruimte die de wet laat voor grote verschillen in de organisatie en tussen de politieregio's doen zich ook in praktijk voor.
III. Er bestaan grote verschillen tussen formele en feitelijke structuren en processen. Gezags- en beheerslijnen lopen in werkelijkheid door elkaar heen.
IV. Sleutelpersonen blijken belangrijker dan sleutelfuncties (dominantie informele en persoons-gebonden verhoudingen).
V. Het politiebestel kenmerkt zich door een "ongekend grote bestuurlijke drukte".
VI. De democratische verantwoording voor de (regionale) politiezorg is zeer beperkt, gerealiseerde aanpassingen in de structuur binnen de regio's hebben dit niet veranderd.
VII. Het Openbaar Ministerie raakt sterker betrokken bij de bestuurlijke gang van zaken.
VIII. De landelijke en provinciale autoriteiten zijn voor de politieregio's veelal "buiten beeld".

Beoordeling en doorwerking
De uitkomsten van beide onderzoeken resulteerden in een reactie van de ministers Sorgdrager en Dijkstal op 18 februari 1998. Centraal in deze reactie stond het spanningsveld tussen enerzijds herziening van het politiebestel ten einde tekortkomingen uit de Politiewet 1993 te kunnen verhelpen (formeel en in de feitelijke uitvoering) en anderzijds aanpassingen binnen de wet, om zodoende rust rondom het politiebestel te behouden (en de focus op de kerntaken van de politie te kunnen behouden). Deze spanning is de *rode draad* door de reactie van de ministers op de onderzoeken, getuige ook enkele passages:

> “Bij totstandkoming van het regeerakkoord (1994) is afgesproken dat het politiebestel niet reeds in deze kabinetsperiode zal worden gewijzigd. Hiertoe is toen besloten omdat een wijziging van het politiebestel opnieuw een reorganisatie zou vergen een volgende reorganisatie op zo korte termijn ongewenst werd geacht”

> “Het kabinet neigt ernaar voorlopig af te zien van een fundamentele wijziging van het politiebestel. Hoewel, naar het oordeel van de onderzoekers, het politiebestel ingewikkeld is en op verschillende punten niet goed in elkaar zit, verloopt de bestuurlijke gang van zaken in het merendeel van de politieregio’s redelijk goed”.

Waarna geconcludeerd werd:

> “Voorts vreest het kabinet dat een omvangrijke reorganisatie en de daarmee samenhangende structuurdiscussies ertoe leidt dat, (…), de aandacht van de politie zich in belangrijke mate opnieuw op interne zaken zal richten. Dit gaat ten koste van de zorg voor veiligheid van de burgers en de bestrijding van de criminaliteit. Het kabinet ziet daarom op dit moment meer nadelen dan voordelen aan een fundamentele wijziging van het politiebestel.”

Gegeven de spanningen kwamen de ministers wel aanvullend met voorstellen voor aanpassing van de wetgeving ‘binnen kaders’, welke zich richten op een viertal onderdelen.

1. De verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal niveau. Zo wordt de burgemeester gepositioneerd als voorzitter van het regionaal college.
2. De democratische controle en verantwoording. Versterking leverde praktische knelpunten op (o.a. de weeffout in het bestel), maar ingezet werd op aanpassing van beleids- en beheerscycli op lokaal niveau en een versterkte rol voor de gemeenteraden.
3. Versterkte bevoegdheden voor de ministers, zoals eerder beschreven omtrent het beheer van de politie (n.a.v. de eerste evaluatie).
4. De vorming van bovenregionale samenhang in de politieorganisatie, die in eerste instantie ‘nader werd onderzocht’ via de evaluatie van het KLPD en beoordeling van de vraag of meer centrale sturing nodig zou zijn voor wat betreft het NPI.

Evaluaties geëvalueerd

Wat tot slot van deze paragraaf nog interessant is, zeker wetenschappelijk gezien, is het gegeven dat ten aanzien van het diepte- en breedteonderzoek een externe audit-commissie heeft geoordeeld over de kwaliteit van beide onderzoeken. De adviesraad van het WODC wilde een oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van het lopende onderzoek en gaf om die reden een audit-commissie

(onder leiding van M. Herweijer, hoogleraar bestuurskunde te Groningen) de opdracht een aantal intern en extern uitgevoerde onderzoeken op wetenschappelijke kwaliteit te beoordelen en op de bruikbaarheid voor beleid. Voor beide onderzoeken geldt dat er sprake is van een zeer kritische beoordeling door de audit-commissie. Ondanks dat er op punten een positief oordeel wordt gegeven, stelt de commissie ten aanzien van het breedteonderzoek:

> "het is een aardig beschrijvend, inventariserend (knelpunten)-onderzoek, maar het voldoet niet aan de meer stringente eisen van een effectiviteitsonderzoek (de causale toerekening van veranderingen aan de invoering van de wet; en de beoordeling van de netto-effecten aan de beoordelingsnormen van de wetgever vinden immers allebei niet plaats)"

En ten aanzien van het diepteonderzoek:

> "de beschrijving van de zes cases is van wisselende kwaliteit. (…) Het onderzoek wordt het 'diepteonderzoek' genoemd. Dit roept beelden op van gedetailleerde en levendige beschrijving. Dat is echter feitelijk niet het geval. De wijze van beschrijving is gestandaardiseerd, afstandelijk, globaal en heeft weinig oog voor de details. Er is geen duidelijke (positieve) keuze gemaakt voor een meer kwalitatieve, procesmatige gevalsanalyse"

Terugkijkend naar de evaluaties in 1997 en 1998 valt vanuit de interviews (2011) op dat respondenten de evaluaties als weinig bepalend in de besteldiscussie beoordelen. Ondanks dat de uiteindelijke beoordeling door het kabinet luidde dat aanpassing van het bestel "meer nadelen dan voordelen" zou hebben ontstond ook in 1998 wel enig debat over het wel of niet herzien van het bestel, ook ingegeven door de media-aandacht die werd geschonken aan de uitkomsten van het breedte- en diepteonderzoek. Zo kopte de Volkskrant op 26 februari 1998 "*'Organisatie politie moet weer geheel omgegooid.'*" Uiteindelijk bleken de aanpassingen in de Politiewet 1993, voorgesteld in het regeerakkoord van 3 augustus 1998, voldoende om de geconstateerde knelpunten in het besteldiscussie en de discussie daarover (in ieder geval tijdelijk) te beslechten en de focus te behouden op de kerntaken van de politie (en daarmee minder gericht op de organisatie en de structuur als zodanig) (zie o.a. Naeyé, 2009).

3.2.3 Periode 1998-2002

Vooraf

De periode 1998-2002 laat zich, zeker in de eerste jaren, kenmerken door een relatief rustige periode voor wat betreft het politiebestel. In die zin, dat er wel wetswijzigingen werden gerealiseerd, ook met de

nodige impact, maar geen grootschalige structuurveranderingen werden doorgevoerd of grote besteldiscussies ontstonden. Daar komt bij, dat zeker in de jaren 1998-2001 geenszins sprake was van 'indringende' externe ontwikkelingen. Vanaf eind 2001 veranderde dit sterk.

In deze paragraaf wordt hoofdzakelijk ingegaan op een zestal ontwikkelingen en momenten die bepalend zijn geweest in de periode 1998-2002, te weten: De Tweede Kamerverkiezingen van 1998 (3.2.3.1), Het '*Beleidsplan Nederlandse Politie'* (3.2.3.2), De overdracht van het KLPD naar het ministerie van Binnenlandse Zaken (3.2.3.3), De reorganisatie van het Openbaar Ministerie (3.2.3.4), de hoofdlijnennotitie '*Bestel in Balans'* en de aanpassingen van de Politiewet 1993 (3.2.3.5) en tot slot, de ontwikkelingen vanaf 11 september 2001, met de opkomst van Fortuyn en het veiligheidsvraagstuk als politiek topic (3.2.3.6).

Par.	Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestel en de politieorganisatie
3.2.3.1	**06-05-1998**	Tweede Kamerverkiezingen
	03-08-1998	Regeerakkoord kabinet-Kok II: '*Regeerakkoord 1998'*
3.2.3.2	**december 1998**	Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 - 2002
3.2.3.3	**27-03-1999**	Wetsvoorstel '*overdracht beheer KLPD*' aangeboden (Kamerstukken II 26461 en Stb. 1999, 576), inwerkingtreding per 1 januari 2000.
3.2.3.4	**01-06-1999**	Inwerkingtreding van de reorganisatie Openbaar Ministerie en invoering landelijk parket
3.2.3.5	**01-07-1999**	Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestel; '*Bestel in Balans'* + kabinetsreactie
3.2.3.5	**18-04-2000**	Wetsvoorstel aangenomen *concentratie van beheers-bevoegdheden met betrekking tot regionale politiekorpsen op rijksniveau bij de Minister van BZK* (Kamerstukken II 26813, Stb. 2000, 450)
3.2.3.5	**14-12-2000**	Wetsvoorstel aangeboden aan Tweede Kamer: "*wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de landelijke bevoegdheden van Raad voor het Korps landelijke politiediensten*" Kamerstukken II 2000-2001 27560
3.2.3.6	**11-09-2001**	Aanslagen in Amerika op o.a. de Twin Towers
	maanden tot 15-05-2002	Aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen, met opkomst van Leefbaar Nederland en Pim Fortuyn.

3.2.3.1 Tweede Kamerverkiezingen en regeerakkoord 1998

De verkiezingen in 1998 waren de eerste verkiezingen nadat in 1994 zich het eerste paarse kabinet had gevormd, waarmee de confessionele partijen buiten de regering bleven. De verkiezingen kenden vooral verschuiven tussen het politieke midden en de flanken van het spectrum.

Verkiezingen Tweede Kamer		
Partij	1994	**1998**
PvdA	37	**45**
VVD	31	**38**
CDA	34	**29**
D66	24	**14**
GroenLinks	5	**11**
SP	2	**5**

Zo stelt De Boer et al. (1999: 19) "*alles bij elkaar zou men de verkiezingen kunnen interpreteren als een massale verschuiving van het midden (CDA en D66) naar rechts (VVD) en naar links (PvdA, GL, SP), waarbij ook binnen links kiezers 'doorschoven' van PvdA naar GroenLinks en waarschijnlijk ook naar de SP*." De wisselingen per partij leken iets beperkter. Al was het verlies van D66 (-10 zetels) en de winst van GroenLinks (van 5 naar 11) nog wel opvallend.
De strijd in de verkiezingen leek vooral te gaan tussen de PvdA (Wim Kok) en de VVD (Frits Bolkestein). Uiteindelijk wist de PvdA toch nog met een groot verschil te winnen. Opvallend aan de verkiezingen was verder het eerste gebruik van internet, hetgeen in 1998 een relatief nieuw medium vormde: *nagenoeg alle partijen hadden een eigen website op het net geïnstalleerd die regelmatig van nieuwe informatie werd voorzien.* Daarnaast was het ook het jaar waarin voor het eerst serieus stemwijzers werden aangeboden (De Boer et al., 1999: 17-18). Na de verkiezingen werd direct in het informatieproces ingezet op voortzetting van de paarse coalitie. Daarvoor moesten nog wel de nodige concessies aan D66 worden gedaan (o.a. het mogen leveren van 2 of 3 ministers op zware posten en een aantal programmatische punten). Wanneer we kijken naar de verkiezingscampagnes en de formatieonderhandelingen lijkt veiligheid niet het meest prominente thema te zijn geweest. Uiteindelijk worden er in het regeerakkoord wel een aantal aanpassingen en een forse investering in de politie-organisatie voorgesteld:

> "Voor versterking en uitbreiding van politie en justitie worden extra middelen beschikbaar gesteld, die voor de politie moeten resulteren in 3.000 extra agenten en surveillanten. De inzet van die middelen wordt gekoppeld aan afspraken om de organisatie efficiënter en effectiever te maken. Dit geldt in het bijzonder voor de politie.

Een grootscheepse herziening van de Politiewet 1993 blijft in de komende periode achterwege. Wel zal op een aantal terreinen de wet worden aangepast om aan het licht getreden gebreken te herstellen en duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zo zal de verantwoorde-lijkheid voor het centrale beheer van de politie in handen komen te liggen van één minister, te weten de minister van Binnenlandse Zaken. Daartoe wordt het beheer van het Korps landelijke politiediensten overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken evenals het beheer van de interregionale rechercheteams. (…)
De Politiewet wordt voorts zo gewijzigd dat de minister van Binnenlandse Zaken - voor zover het de hoofdlijnen betreft na overleg met de minister van Justitie - beheersmatige en beleidsmatige voorwaarden kan stellen aan de politieregio's, onder meer over de aanwending van aan de regio's ter beschikking gestelde middelen. De minister van Binnenlandse Zaken krijgt zo de bevoegdheden om de politieregio's aan te sturen en te toetsen. De korpsbeheerder zal niet langer door de wet, maar door de regering worden aangewezen uit de burgemeesters in de regio. De positie van het regionaal college is op dit moment onbevredigend, mede door de gebrekkige democratische legitimatie. Een mogelijke oplossing hiervoor kan zijn dat de korpsbeheerder verantwoording voor zijn beleid dient af te leggen aan een commissie van gemeenteraadsleden uit de regio. Deze mogelijkheid zal op korte termijn worden uitgewerkt" (PvdA, VVD & D66, 1998: 83-84).

De tekst in het regeerakkoord lijkt daarmee een poging om een duidelijk antwoord te formuleren op de knelpunten voortgekomen uit de evaluaties in 1997 en 1998. Of zoals Naeyé (2009) stelt: "*in het regeerakkoord van 3 augustus 1998 werd afgesproken dat de Politiewet 1993 op een aantal terreinen zou worden aangepast om gebreken te herstellen en duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden."* De ambitie te werken aan veiligheid werd gematerialiseerd middels 750 miljoen euro aan extra investeringen (3000 agenten). Bijzonder in dit verband is dat ook in 1998 al een discussie over te bereiken aantallen werd gevoerd (evenals in 2010). Zo kopte het NRC op 23 juni "*Kosten 400 miljoen; Paars: 5000 agenten op straat extra*", waarna werd toegelicht dat voor 3000 agenten extra financiering zou worden uitgetrokken (aldus de fractiespecialisten) en 2000 agenten gevonden zouden worden door een "*efficiëntere opzet van de politieorganisatie.*"

3.2.3.2 Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002

De passage in het regeerakkoord omtrent de politie en het veiligheidsdomein is uitgewerkt in diverse wetsvoorstellen, zoals in de navolgende paragrafen zal worden beschreven. Eén passage in het akkoord heeft echter sterker via een programmatische lijn een gevolg gekregen, de passage die stelt:

> "De inzet van die middelen wordt gekoppeld aan afspraken om de organisatie efficiënter en effectiever te maken. Dit geldt in het bijzonder voor de politie" (Ministerie Binnenlandse Zaken & Ministerie Justitie, 1998: 1).

De weerslag van deze passage zien we hoofdzakelijk terug in het '*Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002'.* Het kernpunt in het *Beleidsplan* is de algemene ambitie van de regering om aan het eind van de kabinetsperiode 'een veiliger Nederland' te hebben (Politie Nederland, 2001). Het *Beleidsplan* kan tevens worden gezien als opmaat naar, of als startpunt van de *prestatieconvenanten* die vanaf 2003 zijn ingezet binnen de politieorganisatie. Passages uit het beleidsplan lijken een illustratie bij de doorwerking van New Public Management binnen de politie, zo wordt in het hoofdstuk "positionering" gesproken over de relatie tussen middelen en veiligheid, welke vanuit beleidsoogpunt centraal staat:

> "het is om die reden dat aan de verruiming van middelen de voorwaarde verbonden is dat de politieorganisatie doorzichtiger moet worden en aanspreekbaar moet zijn op de te behalen prestaties. Die prestaties dienen dan toetsbaar en meetbaar te zijn. Dit vraag om een andere precisering. Als gesproken wordt over meetbare prestaties, dan gaat het om twee aspecten, te weten:
> - leiden meer middelen tot een navenant hogere productie (output)?
> - leidt die hogere output tot meer veiligheid?
>
> De eerste vraag heeft betrekking op doelmatigheid, de tweede op effectiviteit. (…) De realiteit gebiedt te erkennen dat – zoals ook voor het bedrijfsleven geldt en in feite voor elk veld van activiteit – er betere en slechtere prestaties worden geleverd. Dat is ook in de wereld van de politie het geval"
> (Ministerie Binnenlandse Zaken & Ministerie Justitie, 1998: 1).

Met het '*Beleidsplan Nederlandse Politie* is binnen de politieorganisatie de beleids- en beheerscyclus definitief ingevoerd, waarmee naast beleidsplanning ook de verantwoording op landelijk niveau werd verankerd. Op jaarbasis vormden de Landelijke Politiebrieven hiervan een uitwerking, waarin de beleidsthema's en beheersmatige randvoorwaarden werden beschreven (Politie Nederland, 2001).

Terugkijkend lijkt het beleidsplan 1999-2002 in de politieke en maatschappelijke discussie relatief weinig aandacht te hebben gekregen. In de eerste jaren na 1999 blijkt dan ook dat het beleidsplan nog redelijk vrijblijvend werd opgepakt, hetgeen in de latere jaren leidde tot aanscherping van de kaders en afspraken, waardoor de (ervaren) vrijblijvendheid verdween (Jochoms & Sey, 2006a). Daarnaast kan het *Beleidsplan* als een basis worden gezien

voor de latere uitwerking van sturingsmechanismen binnen de politieorganisatie. Zowel voor wat betreft de meer 'harde' prestatiesturing, in de vorm van de prestatieconvenanten, alsook in de meer programmatische en inhoudelijke lijn, via bijvoorbeeld de Integrale Veiligheidsplannen (1999) en het Veiligheids-programma *Naar een veiliger samenleving* (2002).
De betekenis van het *Beleidsplan* voor de politiebesteldiscussie lijkt mogelijkerwijs niet direct duidelijk, en allesbehalve eenduidig. Toch kan worden opgemerkt dat de programmatische lijn die ook na 1999 is doorgezet (maar gestart lijkt met het *Beleidsplan*) door een aantal auteurs wordt gekwalificeerd als illustratie bij de toenemende invloed van 'Den Haag' op het politiebestel. Zo stelt bijvoorbeeld Cachet in 2005:

> "Of het nu het concernmodel wordt of een vorm van nationale politie, de trend is onmiskenbaar: meer Haagse inmenging. Dat is al lang gaande. Het Beleidsplan Nederlandse Politie en de jaarlijkse politiebrieven, Bestel in Balans, het LKNP en de prestatie-convenanten, alsmede de wetsontwerpen inzake regionale samenwerking en bevoegdheden van de minister van BZK, ze wijzen allemaal in dezelfde richting: Den Haag" (Cachet, 2005b).

3.2.3.3 Overdracht van het beheer van het Korps landelijke politiediensten

Met het regeerakkoord in 1998 was vastgelegd dat een "grootscheepse herziening van de Politiewet 1993" achterwege zou blijven. Een passage die in de eerste (aanpassings)wetsvoorstellen na 1998 meerdere malen zou terugkeren. Zo ook in het wetsvoorstel 26 462, *wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de overdracht van het beheer van het Korps landelijke politiediensten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.* Het wetsvoorstel was de uitwerking van de passage in het regeerakkoord die stelde dat het beheer van de politie in handen zou komen te liggen van één minister (de minister van Binnenlandse Zaken). Dit betekende namelijk dat het beheer van het KLPD zou worden overgedragen van de minister van Justitie naar de minister van Binnenlandse Zaken. Het wetsvoorstel werd op 27 maart 1999 ingediend door ministers Peper (Binnenlandse Zaken) en Korthals (Justitie) en trad in werking op 1 januari 2000.
Op zichzelf beschouwd is de overgang van het beheer van het KLPD van Justitie naar Binnenlandse Zaken geen groot aspect geweest in de ontwikkeling van het politiebestel. Toch lijkt het een uiting te zijn van de ontwikkelingen destijds, en van bestaande verhoudingen, in het bijzonder tussen de beide ministeries. De situatie waarbij het beheer van het KLPD was gelegd bij Justitie stamde nog uit de tijd van voor 1993, toen ook het beheer van de Rijkspolitie in handen was

van Justitie, hetgeen in de in de Politiewet 1993 werd overgenomen (Enschedé, 2005: 55). Met het wetsvoorstel 26 462 werd getracht een klein aspect van de "weeffouten" uit de Politiewet 1993 te verhelpen. Naar het oordeel van Naeyé is dat met de verschillende wetwijzigingen (waaronder 26 462) slechts beperkt gelukt (2009: 2). In zowel de oude als de nieuwe situatie (voor en na 1993) dienden de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in gezamenlijkheid beleid te ontwikkelen rondom beheer. Gezamenlijkheid was daarbij van groot belang bij de verdeling van bijvoorbeeld huisvesting en sterkte. In het regeerakkoord was tevens aangegeven dat getracht zou worden verantwoordelijkheden in zake het beheer van de politie te verduidelijken. Daar werd met de overheveling invulling aan gegeven. Tegelijkertijd werd dit gezien als een signaal in de 'strijd' tussen de twee ministeries over de vraag wie er over de politie gaat. Het kan dan ook in de tijdgeest van eind jaren negentig gezien worden dat het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk werd gemaakt voor het beheer van het KLPD (zie hieromtrent ook paragraaf 3.3). Deze duiding van de overgang van het beheer werd versterkt door de Memorie van Toelichting (TK 26 461, nr. 3), omdat op diverse plaatsen werd gesproken over de "*waarborgen voor de minister van Justitie om te verzekeren dat deze diens verantwoordelijkheid voor de strafrechtshandhaving van de rechtsorde, zowel nationaal als internationaal, op goede wijze zou kunnen blijven uitoefenen*." Deze notie kwam in verschillende bewoordingen in de toelichting terug en op dit element werd ook door diverse respondenten gewezen.

3.2.3.4 Reorganisatie Openbaar Ministerie

De uitkomsten van de Commissie Van Traa waren destijds ook voor het Openbaar Ministerie behoorlijk scherp. Op een aantal punten was er duidelijk sprake van kritiek. Zo constateerde de commissie bijvoorbeeld dat het in de jaren voor 1996 heeft ontbroken aan het nemen van verantwoordelijkheid ten aanzien van het gezag over de opsporing door officieren van justitie, hoofdofficieren en procureurs-generaal. Tevens werd – parallel aan de Commissie Donner (zie hierna) – geconcludeerd dat "*het openbaar ministerie als een verzameling van functionarissen die behalve de wet voornamelijk de eigen individuele verantwoordelijkheid en het non-interventiebeginsel als leidraad hebben*. *Van organisatorische en inhoudelijke uniformiteit in en tussen de parketten is de commissie weinig gebleken.*"
De commissie 'functioneren Openbaar Ministerie', met als voorzitter Piet Hein Donner, werd door de Tweede Kamer ingesteld naar aanleiding van ontstane maatschappelijke onrust over het (functioneren van het) OM, in het bijzonder omtrent vormfouten. De commissie analyseerde het functioneren en de taak van het OM, en

constateerde daarbij dat er sprake was van een kwalitatief gebrekkig functioneren, waarbij geen sprake was van eenheid.

De uitkomsten van de Commissie Donner waren het startpunt voor een grote reorganisatie van het Openbaar Ministerie. Deze reorganisatie werd ingezet door toenmalig minister van Justitie Sorgdrager. Politiek had de reorganisatie de nodige voeten in de aarde, maar het geheel kreeg formeel zijn beslag met de inwerkingtreding van de wet *reorganisatie openbaar ministerie en invoering landelijk parket* (Eerste Kamer 25392) per 1 juni 1999.
Voor de reorganisatie was voor elk ressortparket een procureur-generaal verantwoordelijk. Het College van procureurs-generaal vormde daarbij een overlegorgaan. Met de inwerkingtreding van de wet veranderde er een aantal zaken voor het OM:

- De instelling van het parketgeneraal;
- Het verdwijnen van de functie van procureur-generaal bij de ressortparketten;
- De instelling van het landelijk parket;
- De regeling betreffende niet-rechtelijke ambtenaren bij het OM, die in mandaat bevoegd-heden van officier of A-G uitoefenen.

Met de reorganisatie ontstond een landelijke leiding van het Openbaar Ministerie. Deze bepaalt "*het landelijke opsporings- en vervolgings-beleid van het OM. Het College ziet er op toe dat er bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde sprake is van samenhang, consistentie en kwaliteit*" (www.om.nl).
De reorganisatie van het OM, met in het bijzonder deze landelijke leiding, werd veelal geduid als "centralisering". Deze opschaling binnen het Openbaar Ministerie heeft veel invloed gehad op de politie-besteldiscussie, in die zin dat het voor enkelen een 'voorbeeld' vormde van een centralere aansturing. Voor anderen was het een 'reden' voor de politie om eveneens op te schalen, om zodoende te kunnen aansluiten bij de organisatie van het OM. Met name de laatste redenering is door een meerderheid van de respondenten aangehaald als verklaring voor de opschaling van de politieorganisatie in 2011.

3.2.3.5 *Bestel in Balans* en bijbehorende wetswijzigingen

Op 1 juli 1999 sturen de ministers van Binnenlandse zaken (Peper) en van Justitie (Korthals) de Tweede Kamer de notitie '*Bestel in Balans. Hoofdlijnen notitie regionaal politiebestel*.' Deze notitie vormt de kern van de aanpassingen en aanpassingsvoorstellen in de periode 1998-2000/2001 en is tevens de uitwerking van hetgeen is bepaald in het regeerakkoord en in het '*Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002'*.

In de kern komt het er op neer dat het kabinet "*geen reden ziet voor een grootscheepse herziening van het bestel*", maar dat – zoals eerder is aangekondigd – wordt gewerkt om de Politiewet 1993 op een aantal terreinen aan te passen om gebreken te herstellen en meer duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal en landelijk niveau. Naast de aanpassingen voor wat betreft de transparantere verantwoordelijkheidsverdeling bevat de notitie "*verder voorstellen met betrekking tot de democratische controle en verantwoording*". Zo wordt getracht de betrokkenheid van de gemeenteraden bij de politie te vergroten door een vroegtijdig betrekken van de raden bij de totstandkoming van het regionale politiebeleid. Op het moment van indienen van de notitie *Bestel in Balans* was al het voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd met betrekking tot het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Twee andere wetsvoorstellen die gezien kunnen worden als uitwerking van hetgeen beschreven in *Bestel in Balans* zijn '*concentratie van beheersbevoegdheden met betrekking tot regionale politiekorpsen op rijksniveau bij de Minister van BZK*' (26813) en '*wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de landelijke bevoegdheden van Raad voor het Korps landelijke politiediensten*' (27560). Het eerste genoemde wetsvoorstel wordt in april 2000 aangenomen, waarmee het beheer van de politie op rijksniveau geconcentreerd wordt bij de Minister van Binnenlandse Zaken. De concentratie maakt het naar het oordeel van het toenmalige kabinet mogelijk om "*meer dan thans de samenwerking tussen de korpsen structureel vorm te geven en beheersmatig te sturen. Dit zal, (…) leiden tot een grotere slagvaardigheid en transparantie van de Nederlandse politie als geheel en uiteindelijk tot een verdere verbetering van de veiligheidssituatie in ons land*" (Memorie van Toelichting, 26813, 3: 2). Tevens blijkt ook uit de Memorie van Toelichting bij deze wetsvoorstellen de 'spanning' binnen het organisatiemodel, tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en die van Justitie. Zo blijkt ook uit een aantal algemene toevoegingen op het wetsvoorstel, waaronder de passage:

> "Maar, ook al wordt het centraal beheer van de politie geconcentreerd bij de Minister van Binnenlandse Zaken, het spreekt vanzelf dat, ook gelet op de eenheid van het regeringsbeleid, deze minister, daar waar de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in het geding is, niet handelt zonder zich rekenschap te geven van de opvattingen van de Minister van Justitie. In dit licht is het van belang dat de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie regelmatig met elkaar overleggen over de politie. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de verantwoordelijkheden die beide ministers afzonderlijk hebben. Vanzelfsprekend is het streven bij verschil van inzicht erop gericht om in goed overleg tot een oplossing te komen" (Memorie van Toelichting, 26813: nr.3: 5).

Het tweede wetsvoorstel (27 560) omtrent de aanpassing van bevoegdheden op regionaal niveau en over de bevoegdheden van de Raad voor de Korps landelijke politiediensten wordt op enkele momenten in 2001 en 2002 besproken, maar er wordt niet definitief over gestemd. Na de kabinetswisselingen (Balkenende I en II) wordt op 25 september 2004 door toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Remkes, het voorstel ingetrokken (27 560, nr.10), vanwege het feit dat onderdelen van de wet terugkomen in het nieuwe wetsvoorstel (29 704 – *versterking van bevoegdheden op rijksniveau*).

3.2.3.6 De opkomst van veiligheid als politiek thema

De ontwikkeling van terrorisme, verruwing van de maatschappij en toegenomen gevoelens van onveiligheid lijken volgens diverse analyses te herleiden tot het najaar van 2001 en het begin van 2002. Meer in het bijzonder tot 11 september 2011, de dag waarop de Twin Towers in New York werden binnengevlogen, de dag waarop Amerika te maken kreeg met terroristische aanslagen op eigen grondgebied. Daarnaast zien we vanaf eind 2001 de opkomst van Fortuyn. Naast verschillende publicaties zien we dat beeld ook in enkele verkiezingsprogramma's. Wanneer we echter kijken naar de literatuur uit 2000 en 2001 lijkt de ontwikkeling van toegenomen aandacht voor (on)veiligheid, en de discussie daarover, zich al voor 11 september 2001 te hebben ontwikkeld. Daarbij kan onder meer verwezen worden naar de WODC-publicatie van januari/februari 2001 met de titel '*Het gevecht om het publieke domein*'. Daarin wordt in de inleiding – verwijzend naar de RMO – gesteld:

> "Flatgebouwen zonder portiers, winkelcentra zonder stadswachten, perrons zonder toezicht, dag en nacht geopende parken zijn evenzovele uitnodigingen voor geweld en criminaliteit geworden. (…). Deze ontwikkelingen lijken samen te hangen met de groei van onherbergzame grootstedelijke domeinen waarin toezicht ontbreekt, contacten worden vermeden en mensen in de anonimiteit van de massa kunnen opgaan. Daardoor staat de vanzelfsprekende wederkerige regulering van sociaal gedrag – we houden rekening met anderen in de hoop en verwachting dat anderen met ons rekening houden – onder druk. Er duikt een negatieve variant van het wederkerigheidprincipe op, een soort 'wetteloosheid' waarin 'niemand zich iets gelegen laat liggen aan de ander"

Vanderveen levert in deze bundel een heldere bijdrage, onder de veelzeggende titel van het artikel: "*Nederland vroeger veiliger? De veranderde beleving van onveiligheid*", waarbij hij ingaat op de achtergrond van de (veranderde) veiligheidsbeleving in de

Nederlandse maatschappij in de loop van de jaren negentig (tot 2001).
Maar ook het eerder genoemde *Beleidsplan Nederlandse Politie* (eind 1998) geeft op een aantal punten al aanzetten tot een scherpere beoordeling van het veiligheidsvraagstuk:

> ""Nederland moet veiliger worden", is niet ingegeven door een gebrek aan waardering voor de inzet van de politie, maar door het feit dat veiligheid van burgers en samenleving steeds opnieuw op de proef wordt gesteld. Geweld en jeugdcriminaliteit hebben onaanvaardbare vormen aangenomen. De samenleving zal het antwoord hierop moeten vinden. Hierbij speelt de politie een cruciale rol."

Ook het feit dat in regeerakkoord van 1998 extra middelen werden vrijgemaakt voor de "*versterking en uitbreiding van politie en justitie*" kan gezien worden als uiting van de prioriteit die ook eind jaren negentig al werd gegeven aan het veiligheidsthema.

Ondanks bovenstaande elementen en het ogenschijnlijke besef, en de prioriteit die werd toegekend aan het thema, lijkt het terugkijkend onvoldoende te zijn geweest om de opkomst van veiligheid als politiek 'hot topic' te 'beteugelen'. In die zin, onvoldoende om te beantwoorden aan de roep uit de samenleving om een daadkrachtigere aanpak van onveiligheid.

Er lijken twee verklaringen mogelijk te zijn, welke nauw verbonden zijn:

1. De kracht en de zichtbaarheid waarmee bovenstaande signalen werden afgegeven en (duidelijk) werden omgezet in beleid, bleek onvoldoende.
2. De toon en de benadering (veelal *preventief*) bleek niet aan te sluiten op de gewenste harde(re) aanpak, welke meer een roep om een versterkte *repressieve* benadering leek te zijn.

Op basis van deze twee punten lijken de opkomst en de (gedeeltelijke) populariteit van Fortuyn toch als (deel)verklaring te kunnen worden aangevoerd voor de toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht voor het thema veiligheid in de eerste jaren van het nieuwe millennium. Hierbij mogen de aanslagen van 11 september zeker niet als achtergrond worden vergeten. Duidelijk was in ieder geval dat veiligheid een van de hoofdthema's was van Fortuyn. Hij benaderde het vraagstuk veelal vanuit de dossiers integratie en immigratie, maar belangrijker voor deze analyse, hij was met zijn betoog zeer *zichtbaar* (dat gold voor zijn gehele voorkomen, in tegenstelling tot diverse andere politici of breder de Rijksoverheid) en hij was zeer duidelijk voor een meer *repressieve*

(en '*hardere*') aanpak van het veiligheidsbeleid. Over de vraag in hoeverre de inhoudelijke ideeën van Fortuyn voor wat betreft de aanpak van veiligheid zijn electorale succes kunnen verklaren, verschillen auteurs van mening (Ellemers, 2004).

Nationale politie?
In de periode 1998-2002 is zoals beschreven 'de nationale politie' niet of nauwelijks aan de orde. Het thema, of de opvatting over de inrichting van het politiebestel lijkt ook geenszins onderwerp van discussie te zijn in deze jaren. Aan het eind van deze periode, net voor de verkiezingen, is er een kleine uitzondering. Veertien dagen voor de Tweede Kamerverkiezingen geeft Klaas de Vries een interview aan het Tijdschrift voor de Politie, hetgeen verschijnt met als kop:

"Interview Klaas de Vries: 'Ik ben tegen nationale politie'"

In het interview stelt de Vries "*zwaar tegen*" een nationale politie te zijn. "*De reorganisatie van het politiebestel, in 1993, is een enorme operatie geweest die ontzaglijk veel tijd en energie heeft gekost. (…) politie moet midden in de samenleving staan. We moeten dus niet het bestel wijzigen, maar het wel zoveel mogelijk ontdoen van de zwakke plekken. Een zwakke plek is bijvoorbeeld de ICT bij de politie*" (Wijnbelt & Rozenboom, 2002).

Ondanks dat het interview als zodanig niet het debat wist te beïnvloeden (dat sterk werd gedomineerd door de opkomst van Fortuyn) kan het toch als een eerste 'inbreng' in het later ontstane politiedebat worden gezien, waarbij het een duidelijke vertaling is van het op dat moment dominante PvdA-standpunt.

3.2.4 Periode 2002 – 2006

Vooraf
De periode 2002-2006 kan getypeerd worden als een zeer bewogen periode. Dat betreft zowel de politieke ontwikkelingen (met 4 kabinetten in 5 jaar), als de ontwikkelingen rondom het politiebestel. In deze periode kwam onder meer de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout) met een richtinggevend rapport en op de laatste dag van het kabinet-Balkenende III werd het wetsvoorstel ingediend tot realisatie van een nationale politie (30880). In de navolgende subparagrafen wordt het grootste deel van de 'key-moments' in de periode 2002-2006 behandeld. Het gaat in deze periode om de volgende ontwikkelingen:

Par.	Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestel en de politieorganisatie
3.2.4.1	**15-05-2002**	Tweede Kamerverkiezingen na de val van het kabinet-Kok II
3.2.4.1	**03-07-2002**	Strategisch akkoord kabinet-Balkenende I:'*Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken'*
3.2.4.2	**Oktober 2002**	Publicatie '*Naar een veiliger samenleving'* van het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken
3.2.4.1	**16-05-2003**	Hoofdlijnenakkoord Balkenende II: '*Meer doen, meer werk, minder regels'*
3.2.4.3	**04-12-2003**	Rapport Algemene Rekenkamer: *'ICT bij de politie'*
3.2.4.4	**15-01-2004**	Regeling nationale en bovenregionale recherche
3.2.4.5	**31-08-2004**	Wetsvoorstel '*versterking bevoegdheden op Rijksniveau*' aangeboden aan Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003-2004, 29704)
	Maart 2005	Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen over de toekomst van het politiebestel
3.2.4.6	**Mei 2005**	Visienota *'Politie in Ontwikkeling'* als uitkomst van de projectgroep *Visie op de politiefunctie* onder voorzitterschap van Bernard Welten
3.2.4.7	**30-06-2005**	Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout) presenteert eindrapport *'Lokaal verankerd, Nationaal versterkt'*
	14-10-2005	Rapport van de werkgroep Modellen voor beheer van de politie wordt toegestuurd aan Tweede Kamer: *'Beheer beheerst'* (Interdepartementaal beleids-onderzoek 2004-2005 nr. 5)
	14-10-2005	Standpunt kabinet met betrekking tot de evaluatie van de politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout) en het IBO-rapport, modellen voor beheer van politie, <<Beheer beheerst>> (Kamerstukken 2005-2006, 29 628)
3.2.4.8	**30-03-2006**	Rapport Algemene Rekenkamer: *'Zicht op taakuitvoering politie [terugblik 2006]'*
3.2.4.9	**06-04-2006**	Besluit tot inwerkingtreding van *de wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor voorzieningen tot samenwerking op initiatief van de politiekorpsen en voor de informatie- en communicatie-voorzieningen van de politie en van het Besluit samenwerkingsvoorzieningen politie*. (wetsvoorstel 29 628)
	01-07-	Oprichting Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN)

	2006	
3.2.4.10	30-06-06 – 07-07-06	Ontslagaanvraag kabinet-Balkenende II (30-06) – formatie van rompkabinet – Beëdiging kabinet-Balkenende III
	21-11-2006	Ministers BZK & Justitie sturen wetsvoorstel Politiewet 200. (invoering van een landelijke politieorganisatie) aan Tweede Kamer. [Wetsvoorstel 30880]

3.2.4.1 Tweede Kamerverkiezingen en regeerakkoorden 2002/2003

> "*Het lijkt al weer lang geleden; het jaar 2002, het meest bizarre jaar uit de moderne politieke geschiedenis van Nederland. (…) Twee gevallen kabinetten (het tweede kabinet-Kok in april en het eerste kabinet-Balkenende in oktober), de komeet-achtige opkomst en ondergang van een politieke nieuwkomer (de Lijst Pim Fortuyn) en natuurlijk boven alles de schokkende moord op Pim Fortuyn – De Nederlandse politiek is sinds mensenheugenis niet zó in beroering geweest.*"

Met deze woorden opende Gerrit Voerman het Jaarboek 2002 dat in 2004 verscheen bij het documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen (DNPP). Het is in een notendop de beschrijving van 2002, als we daar de aanloop naar de verkiezingen op 22 januari 2003 bij optellen.

Tweede Kamerverkiezingen 2002

De spectaculaire opkomst van Fortuyn resulteerde, tijdens de verkiezingen die 9 dagen na zijn dood werden gehouden, in een resultaat dat in de Nederlandse parlementaire geschiedenis nog niet was vertoond; een nieuwe partij die met 26 zetels in de Tweede Kamer kwam. Zoals al in de vorige paragraaf beschreven, nam de (politieke) aandacht voor het thema vreemdelingenbeleid sterk toe, en daaraan gerelateerd ook de thema's veiligheid en criminaliteit.

Verkiezingen Tweede Kamer

Partij	1998	2002
CDA	29	**43**
LPF	-	**26**
VVD	38	**24**
PvdA	45	**23**
GroenLinks	11	**10**
SP	5	**9**
D66	14	**7**

Zo constateren ook Hippe et al. (2004) voor de campagne: "*De gevestigde partijen namen al gauw een harder standpunt in ten aanzien van de misdaadbestrijding dan men op grond van hun programma's had mogen verwachten. De snelle opkomst in de peilingen van Fortuyn zal daar niet vreemd aan zijn geweest*."

Naast het feit dat de strijd tijdens de verkiezingen vooral ging over zorg, onderwijs en veiligheid, werd het vooral de strijd 'voor' en 'tegen' Paars, waarbij '*De Puinhopen van acht jaar Paars'* van Fortuyn een belangrijke rol speelde. Tevens liet de campagne zich kenmerken door de strijd via televisie, met enkele goed bekeken live-debatten. Het CDA profiteerde eveneens van de felle kritiek op Paars, en werd – al dan niet mede dankzij de LPF-kritiek – de grootste partij van het land, met 43 zetels. Na de verkiezingen werd relatief snel een kabinet geformeerd van CDA, LPF en VVD. De opbouw van het regeerakkoord was een weerspiegeling van de dominante politieke thema's op dat moment. Zo stellen ook Hippe et al.:

> "*eerst kwamen de hoofdstukken over veiligheid, zorg, onderwijs en integratie van immigranten, vervolgens sociaaleconomische en financieel beleid en pas aan het slot buitenlands en Europees beleid. Het veiligheidsbeleid zou repressiever worden, de gezondheidzorg meer "vraag-gestuurd". Scholen zouden minder snel moeten fuseren en meer de "menselijke maat" in acht nemen*"
> (Hippe et al., 2005: 32).

Ook in 'omvang' leken de thema's criminaliteit en veiligheidsbeleid veel aandacht te krijgen in het Strategisch Akkoord met de titel '*Werken aan vertrouwen: een kwestie van aanpakken'.*

> *Criminaliteitsbestrijding*
> Criminaliteitsbestrijding moet hoge prioriteit hebben, zowel preventief als repressief. Het kabinet dient op korte termijn een ambitieus programma van maatregelen te presenteren, waarin realistische, gekwantificeerde doelen en prioriteiten worden gesteld. Met korpsbeheerders dienen concrete doelen te worden afgesproken (CDA, LPF & VVD, 2002: 7).
>
> *Organisatie politie*
> "Verbetering van de veiligheid en doeltreffende criminaliteits-bestrijding vergen voldoende recherche-capaciteit, duidelijke prioriteiten, effectieve aansturing, een homogeen informatienetwerk en eenduidige verantwoordelijkheden op nationaal niveau. De huidige organisatie van de politie behoeft met het oog daarop verbetering. 'Goede' afspraken alleen zijn niet toereikend. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor het beheer van de politiekorpsen, ook door middel van de benoeming van de korpsbeheerders die verantwoording afleggen over het nakomen van gemaakte prestatieafspraken. Hij kan zo nodig aanwijzingen geven. Uitgangspunt is dat tussen Justitie en BZK en tussen Openbaar Ministerie en politie een cultuur van prestatiegerichte samenwerking tot stand komt met betrekking tot de criminaliteitsbestrijding. Indien dat onvoldoende tot stand komt, zullen verdergaande organisatorische maatregelen overwogen moeten worden. Daartoe vindt uiterlijk in 2005 een evaluatie plaats. Tegelijk zal de minister van

Justitie bij uitsluiting bepalend moeten zijn voor de inzet en prioriteitstelling bij de strafrechtelijke handhaving. De noodzakelijke inzet van de politie ten behoeve van recherche en vervolging dient daarbij verzekerd te zijn. De kernteams worden samengevoegd tot één nationale recherche, gepositioneerd bij het KLPD en rechtstreeks aangestuurd door het OM" (CDA, LPF & VVD, 2002: 9).

Tweede Kamerverkiezingen 2003

Het eerste kabinet-Balkenende viel op 16 oktober 2002, hoofdzakelijk na interne ruzies binnen de LPF. Op 22 januari 2003 werden om die reden nieuwe verkiezingen gehouden voor de Tweede Kamer. De campagne was weliswaar kort, maar zeker intensief. "*Evenals in 2002 bleek in 2003 het immigratie- en integratiebeleid een belangrijk strijdpunt, ook al waren nagenoeg alle partijen opgeschoven in de richting van een strenger beleid*" Tijdens de campagne leek de strijd vooral tussen 'links' en 'rechts' te gaan, een nieuwe paarse coalitie werd daarmee ook al snel uitgesloten als reële optie.

Verkiezingen Tweede Kamer

Partij	2002	**2003**
CDA	43	**44**
PvdA	23	**42**
VVD	24	**28**
SP	9	**9**
LPF	26	**8**
GroenLinks	10	**8**
D66	7	**6**

De verkiezingsuitslag werd vooral gekenmerkt door het behoud van het CDA als grootste partij van het land, maar meer nog door de forse stijging in zetelaantal van de PvdA onder aanvoering van Wouter Bos die zelf aangaf geen premier te willen worden.

De formatie van een nieuw kabinet bleek echter een lastige opgave, omdat het gegeven de veranderingen allereerst voor de hand lag dat CDA en PvdA gingen onderhandelen. Onder leiding van Piet Hein Donner werden de gesprekken gevoerd en na diverse mee- en tegenvallers in de onderhandelingen (o.a. ook de uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen die positief leek te zijn voor het mogelijke kabinet) bleek er "onvoldoende vertrouwen" te bestaan tussen de partijen om tot een akkoord te komen. In een tweede ronde werd na de nodige gesprekken uiteindelijk een kabinet geformeerd van CDA, VVD en D66. op 16 mei 2003 werd het hoofdlijnenakkoord van Balkenende II gepresenteerd met de titel '*Meer doen, meer werk, minder regels*'. Gegeven de voortgezette samenwerking van CDA en VVD bleef een groot deel van de in het vorige akkoord geformuleerde ambities staan. In het hoofdlijnenakkoord in 2003 was de volgende passage opgenomen voor wat betreft veiligheid:

> “Het nieuwe kabinet gaat door op de ingeslagen weg naar versterking van de beheersbevoegdheid van de minister van BZK inzake de politie en de vorming van een nationale recherche. In 2004 vindt een evaluatie naar het functioneren van de politie plaats om te bezien of verdergaande organisatorische maatregelen nodig zijn” (CDA, VVD & D66, 2003: 6).

Wanneer de teksten voor wat betreft veiligheidsbeleid in de twee regeerakkoorden worden bekeken, vallen een aantal zaken op. Allereerst zijn er de nodige concrete ambities geformuleerd, deze zullen in de navolgende paragrafen worden behandeld. Het gaat hierbij om de vorming van de nationale recherche, de versterking van de beheersbevoegdheden van de minister, en onder meer de aangekondigde evaluatie van de politieorganisatie. Er is echter nog een tweede lijn te ontdekken, niet zozeer op beleidsinhoudelijk vlak, als wel politiek-strategisch en politiek-maatschappelijk, welke twee met elkaar zijn verweven. Het betreft de verschuiving van preventief veiligheidsbeleid naar repressief veiligheidbeleid. Dit is ook in het vorige hoofdstuk kort aangestipt, aangezien dit versterkt leek te worden door de aanslagen in Amerika en de opkomst van Fortuyn. We kunnen daarbij een toegenomen aandacht voor criminaliteit- en veiligheidsvraagstukken waarnemen, waarbij de repressieve benadering sterk aan draagvlak leek te winnen. Deze toegenomen steun voor de meer repressieve benadering had ook zijn weerslag op de verhouding tussen de ministeries. Daar waar het ministerie van Binnenlandse Zaken jarenlang bepalend was, zowel vanuit de (lokaal) bestuurlijke benadering, alsook vanuit de meer ‘preventieve’ benadering, leek vanaf 2001-2002 het ministerie van Justitie meer dominant te worden bij de benadering van dossiers in het veiligheidsdomein. De juridische en repressieve benadering sloot aan op de verharde toonzetting en publieke verlangens omtrent veiligheidsbeleid. In algemene zin kan gesteld worden dat vanaf 2000-2001 de aandacht voor veiligheidsgerelateerde vraagstukken sterk is toegenomen, sterk is gepolitiseerd en de aanpak vanuit een repressieve benadering aan draagvlak wint in maatschappij en binnen de politiek.

Met de regeerakkoorden van Balkenende I en II werd als zodanig nog geen besteldiscussie gestart. Deze speelde wel enigszins op toen in Balkenende I toenmalig staatssecretaris Hessing openlijk zinspeelde op de komst van een nationale politie (februari 2003). Dat signaal werd echter al snel ontkracht, ook gegeven de grote weerstand die het opriep bij onder andere het korpsbeheerders-beraad en de vakbonden (zie W. Schenk, 25-02-2003).

De discussie speelde opnieuw op eind 2003, tijdens het kabinet-Balkenende II. Dit in eerste instantie na uitspraken van minister Remkes over het feit dat een nationale politie al in de maak zou zijn. Dat werd aanvankelijk tegengesproken (W. Schenk, 04-11-2003),

maar daags nadien werd duidelijk dat er toch actief over werd nagedacht, en zowel premier Balkenende, vicepremier Zalm en de ministers Remkes en Donner voorstander bleken te zijn van een "landelijk opererende organisatie" (W. Schenk, 07-11-2003). Desondanks kan gesteld worden dat de echte besteldiscussie in de periode 2002-2006 pas op gang kwam in 2004, maar dat deze wel zeer nadrukkelijk gevoed werd vanuit ontwikkelingen in 2002, 2003 en het begin van 2004 (bijvoorbeeld ook met de realisatie van de nationale recherche).

3.2.4.2 Naar een veiliger samenleving; prestatiecontracten en -convenanten

Het aantreden van het kabinet-Balkenende I zorgde op veel beleidsterreinen voor een kentering. Zo ook voor wat betreft het veiligheidsbeleid, zo bleek al eerder. De in het regeerakkoord opgenomen ambities op het gebied van veiligheid werden vertaald in het programma '*Naar een veiliger Samenleving'*, dat op punten gezien kan worden als een uitbreiding en versterking van het '*Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002'*. De centrale boodschap van het programma was duidelijk:

> "Nederland moet veiliger. De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot, evenals het materiële en immateriële leed. Dit was de duidelijke boodschap die tijdens de verkiezingen centraal heeft gestaan. Het kabinet ziet het als een centrale beleid-opdracht om werk te maken van de indringende roep vanuit de samenleving" (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie, 2002: 5).

Naar het oordeel van het toenmalig kabinet, waren er ten aanzien van het veiligheidbeleid een drietal knelpunten. Allereerst de "*onwenselijke versnippering van de (krachten van) betrokken instanties, mensen en middelen, met als gevolg een te geringe effectiviteit in het optreden*." Ten tweede, "*duidelijke tekorten in de handhaving door de overheid, waaronder 80.000 zaken met opsporingsindicatie die de politie ter ore komen, maar op de plank liggen zonder dat deze een adequate justitiële reactie verkrijgen*." En ten derde, de "*weinig zichtbare aanwezigheid van de bij veiligheid betrokken overheden en andere betrokkenen – burgers, bedrijfsleven – in de publieke ruimte*" (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie, 2002: 6)

Met het programma '*Naar een veiliger Samenleving'* werden diverse actielijnen ingezet ter verbetering van de algehele veiligheid en ter bestrijding van de criminaliteit. Het programma heeft echter een

specifieke betekenis gekregen vanwege de basis die het heeft gelegd voor de latere prestatie-convenanten, welke vanaf 2003 tussen Rijk en de politiekorpsen werden gesloten. De aanzet daartoe is – zeker terugkijkend – duidelijk herleidbaar:

> "Het kabinet kan dit programma alleen in samenwerking met de regionale korpsen, de medeoverheden en anderen betrokken partijen uitvoeren. Het kabinet start daarom op korte termijn overleg met de korpsbeheerders om afspraken te maken over concrete en consistente resultaatafspraken. De afspraken worden in termen van prestaties/effecten gedefinieerd" (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie, 2002: 10).

Naar aanleiding van '*Naar een veiliger Samenleving*' werden prestatieafspraken gemaakt tussen Rijk en korpsen over de aandachtsgebieden opsporing, toezicht en handhaving, publieksgerichtheid en doelmatigheid. "*Een uitgangspunt bij de afspraken was wederkerigheid tussen het Rijk en de korpsen; er werd niet alleen gesproken van verplichtingen van de korpsbeheerders, maar ook van verplichtingen van de ministers*" (Morée et al., 2007). Uiteindelijk heeft het programma een vertaling gekregen in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (LKNP) en daarnaast in de regionale convenanten. Ondanks dat het programma als zodanig slechts beperkt terug komt in de literatuur over de bestelveranderingen en in de interviewgesprekken in de afgelopen maanden, is duidelijk dat het een basis is geweest voor de verdere prestatiesturing binnen de politie. Dat hiermee het *New Public Management* definitief zijn intrede deed bij de politie wordt door verschillende auteurs onderschreven (zie o.a. Morée et al., 2007). Bij de eerste analyses van de prestatieconvenanten uit 2003, onder andere door een samenwerkingsverband van de Politieacademie, Twynstra Gudde en de Universiteit van Amsterdam, bleek dat de prestatieafspraken over het algemeen leidden tot een strakkere sturing op concrete resultaten, en dat door de toegenomen transparantie en 'concretere cijfergerichtheid', een afgenomen vrijblijvendheid en een toegenomen druk binnen de politieorganisatie werd gerealiseerd (Jochoms & Sey, 2006a). Anderzijds werden ook 'neveneffecten' geconstateerd, zoals "*het stapelen van bekeuringen per staandehouding, het splitsen van dossiers zodat er meer verdachten uit kwamen, het opkloppen van zaken, minder preventie omdat dat niet scoort en het jagen op bonnen*" (Jochoms & Sey, 2006b). Aanvankelijk leken de winstpunten groter dan de negatieve effecten. Toch werd ook al in de eerste evaluaties gewaarschuwd voor de perverse effecten en de noodzaak tot dialoog over de betekenis en de waarde van de prestatieafspraken. Waarop Burger et al. in 2004 aanvulden:

> "Gebeurt dat niet, dan bestaat het gevaar dat de positieve resultaten van de afgelopen paar jaar op termijn zullen leiden tot een bureau-

> cratisch gestuurd en repressief ingesteld politieapparaat, waarin telt wat we turven, maar waarin we niet turven wat werkelijk telt!" (Burger et al., 2004).

Daarnaast kan terugkijkend geconstateerd worden dat de prestatiesturing binnen de politieorganisatie (maar zeker ook binnen andere publieke sectoren) blijvend aandacht heeft gekregen, niet in de laatste plaats in de vorm van aanhoudende kritiek. We zagen dit ook recentelijk nog in 2010, toen er opnieuw discussie ontstond over de 'bonnenquota', welke na veel publiek, politiek en bestuurlijk debat, werd 'afschaft' door minister Opstelten.

3.2.4.3 Rapport Algemene Rekenkamer: *ICT bij de politie*

Het verzoek voor een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2003 kwam van de Tweede Kamer, die graag inzicht wilde verkrijgen in het functioneren van de ICT-toepassingen, de uitgaven aan ICT, de samenwerking tussen politieregio's en de coördinatie door de minister en staatsecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ten tijde van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer was de politie zelf ook projectmatig gestart om de informatiehuishouding te verbeteren, middels een 'bestekoperatie' welke werd aangestuurd door de Regieraad ICT Politie (in 2000 ingesteld). Het onderzoek komt tevens voort uit de constatering in 1999 (in het Convenant Politie) dat "*de technische infrastructuren politiebreed dusdanige tekortkomingen vertonen dat ze dringend aan vernieuwing toe zijn*". Het is overigens niet voor het eerst dat de ICT-vraagstukken opspelen binnen de politie, zo constateert ook de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek in 2003:

> Reeds uit de verschillende eerdere onderzoeken die zij gedaan heeft is de Algemene Rekenkamer gebleken Nederlandse politie problemen met zijn informatiehuishouding heeft. Voor de Algemene Rekenkamer is het in dit rapport weergegeven onderzoek dan ook niet alleen een verzoekonderzoek, maar tevens een logische volgende stap. Het betreft de volgende onderzoeken:
> - Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkamersysteem (2003)
> - Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie (2003)
> - Zicht op taakuitvoering politie (2003).
> - Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit (2002).
> - Uitwisseling van recherche-informatie tussen CRI en politieregio's (1998)
> - Financieel beheer politieregio's (1998).

De uitkomsten van het onderzoek in 2003 zijn deels geformuleerd als 'constateringen' over de situatie op dat moment en gedeeltelijk, meer specifiek, als aanbevelingen voor de lopende bestekdiscussie. Twee

elementen vallen in het bijzonder op, ook gegeven de opdracht van de Tweede Kamer. Allereerst het feit dat door het beperkte inzicht in de kosten van de ICT-operatie(s) er "*nauwelijks te bepalen is welke middelen nodig zullen zijn voor de ICT-vernieuwing*" en als tweede dat de "*bestuurlijke complexe inrichting van de informatiehuishouding afbreuk doet aan de vlotte uitvoering van besluiten, ondanks de in het veld aanwezige sense of urgency. Enigszins gechargeerd is er sprake van een situatie waarin allen, dus uiteindelijk niemand, verantwoordelijk kan worden gehouden voor het eindresultaat*." In positieve zin constateert de Rekenkamer wel dat er een nadrukkelijke wens bij de korpsen aanwezig is tot versterkte samenwerking, maar zij voegt daar meteen de verwachting aan toe, dat vóór 2006 één gezamenlijke informatiehuishouding niet realistisch lijkt.
Het onderzoek uit 2003 wordt op diverse plaatsen aangehaald (zowel in de interviews als in diverse literatuur) als element in de bestel-discussie. Het belang van het rapport komt ook terug in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)* dat eind 2006 wordt ingediend. Daarin wordt gesteld, hetgeen ook in het licht van de besteldiscussie van belang is, "*Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat zowel de besluitvorming als de implementatie van genomen besluiten vertraagd wordt, respectievelijk vrijblijvend wordt ingevuld als gevolg van de regionale autonomie met betrekking tot het beheer van de politie*". Het ICT-dossier blijft daarmee ook na 2003 een lastig dossier binnen de politieorganisatie, hetgeen ogenschijnlijk blijft voortduren, ook in 2010. Getuige ook de aanhoudende problemen met, en klachten over de ICT binnen de politie. Zo sterk (ook ingegeven door incidenten waarbij de communicatiemiddelen niet goed werkten) dat minister Opstelten eind 2010, mede op aangeven van de Tweede Kamer, de Rekenkamer (opnieuw) verzoekt onderzoek te verrichten naar het ICT-dossier. Meer specifiek richt het onderzoek zich op het ICT-systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH) en verschaft het inzicht in de voorziening tot samenwerking Politie Nederland. Daarbij wordt ook specifieke aandacht besteedt aan de "*besluitvorming rondom de ontwikkeling en invoering van de BHV en de bedrijfsvoering van de ondersteunende organisatie van de VtsPN*"

3.2.4.4 Nationale recherche

Op 28 november 2002 dienden de toenmalige minister van Justitie (Donner) en van Binnenlandse Zaken (Remkes) het wetsvoorstel 28 250 '*Landelijke en bovenregionale recherche*' in bij de Tweede Kamer. Met het wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan hetgeen bepaald is omtrent de recherche in het Strategisch Akkoord. Zoals Donner en Remkes aangeven:

> "de kernteams worden samengevoegd tot een nationale recherche, gepositioneerd bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en rechtstreeks aangestuurd door het Openbaar Ministerie. (…) Door de onderbrenging van de nationale recherche bij het KLPD, worden de hoofdofficier van het landelijk parket en de korpsbeheerder KLPD, die beiden deel uitmaken van de KLPD-driehoek, verantwoordelijk voor respectievelijk het gezag en beheer over de nationale recherche. Het openbaar ministerie stelt de onderzoeksprioriteiten vast, de driehoek van het KLPD zorgt voor de uitvoering en capaciteitstoedeling" (wetsvoorstel 28250, nr.4, 2002: 2).

In de toelichtende nota geven de beide ministers naast een inhoudelijke uitwerking van de plannen, ook een kort historisch overzicht van de ontwikkelingen rondom en binnen de recherche. Daarbij wordt nadrukkelijk terugverwezen naar de uitkomsten van de Tijdelijke commissie evaluatie opsporingsmethoden (Commissie Kalsbeek), welke was ingesteld ter evaluatie van de (doorwerking van de) aanbevelingen van de Commissie Van Traa:

> "Ook in het eindrapport 'Opsporing in uitvoering' (…) werd aandacht gevraagd voor de bovenregionale opsporing. Een van de aanbevelingen had tot strekking te komen tot een fundamentele bezinning op de organisatie van bovenregionale opsporing" (wetsvoorstel 28250, nr.2, 2002: 3).

De totstandkoming van het bovenregionaal recherchestelsel wordt in het wetsvoorstel toegeschreven aan de ontwikkelingen in de jaren voor 2002 binnen de organisatie van de opsporing enerzijds, en anderzijds om "*antwoord te geven op diverse ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit die binnen een louter decentraal georiënteerd politiebestel moeilijk te bestrijden bleken*" (wetsvoorstel 28 250, nr.2., 2002).

In de voorgaande jaren kan daarbij geconstateerd worden dat de totstandkoming van het recherchestelsel gedeeltelijk een "*incrementeel en ad hoc karakter*" heeft gehad. "*Wanneer zich een nieuw probleem of fenomeen voordeed werd vaak door het oprichten van een nieuw team prioriteit gegeven aan het snel bereiken van tastbare resultaten. Een gevolg hiervan was dat minder aandacht werd besteed aan de relatie met het geheel van de reeds bestaande organisaties. Hierdoor is de wijze van aansturing, verantwoording, financiering en organisatie divers vormgegeven*". Gegeven het toegenomen belang van de bovenregionale en landelijke opsporing lijkt ook de noodzakelijkheid de samenwerking beter georganiseerd vorm te geven, groot. Om die reden beoogden de ministers eind 2002 met het wetsvoorstel "*de wijze van sturing, verantwoording en organisatie van de landelijke en bovenregionale opsporing samenhangend en eenduidig te organiseren*." De behandeling van het

wetsvoorstel in 2002 en 2003 resulteerde in de inwerkingtreding van de nationale recherche per 1 januari 2004.
Voor wat betreft de invloed van de nationalisering van de recherche op de politiebesteldiscussie kan een parallel getrokken worden met de opschaling binnen het Openbaar Ministerie. Daarbij kan worden aangetekend dat laatst genoemde herstructurering een grotere impact heeft gehad op de politiebesteldiscussie. Toch werd ook via een meerderheid van de interviews duidelijk dat de nationalisering van de recherche één van de ontwikkelingen is geweest die in de *reeks van beslissingen* geplaatst kan worden richting een meer nationaal politiebestel, beredeneerd vanuit de organisatie van het veiligheidsbeleid, de aanpak van criminaliteit en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.
Andere 'lezingen' van de nationalisering van de recherche die kunnen worden gevonden zijn onder andere de versteviging van het overheidsmonopolie van de Staat voor wat betreft de publieke politiefunctie (zie Hoogenboom, 2009: 67). Daarnaast onderstreept Boele Staal in een betoog voor nationalisering van het *beheer* van de politie nog eens dat de keuze voor deze centraliseringslagen (ook die voor de nationale recherche) langs organisatorische lijn vorm krijgt, en niet of maar gedeeltelijke bepaald worden door inhoudelijke of principiële keuzes (Staal, 2004).

3.2.4.5 Versterking bevoegdheden op Rijksniveau en het standpunt van de KBB en RHC omtrent de toekomst van het politiebestel

Eind augustus 2004 kwamen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie met het wetsvoorstel 29704 "*wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten.*" Het wetsvoorstel was een uitwerking van het Hoofdlijnenakkoord waarin was aangegeven dat de beheersbevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken zouden worden versterkt. Het wetsvoorstel 29704 bevatte diverse aanpassingen, met daarin twee hoofdlijnen. Allereerst de "*aanscherping van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in de verhouding met de politieregio's.*" De tweede lijn, welke bedoeld was als basis voor de realisatie van deze eerste lijn, werd gevormd door "*de noodzakelijke verduidelijking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal niveau.*" Daaruit blijkt ook de doorwerking van het eerder genoemde voorstel *Bestel in Balans.* Een nadere inhoudelijke uitwerking van het wetsvoorstel is hier niet opgenomen, omwille van het feit dat het voorstel als zodanig ter

discussie kwam te staan. Uitkomst van de vele discussie en nieuwe rondes van behandeling, was, dat een sterk gewijzigde versie eind 2007 in de Eerste Kamer aan de orde kwam, maar nooit in zijn geheel definitief is vastgesteld. Wel zijn onderdelen van de wet doorgevoerd en uitgewerkt, onder meer met betrekking tot de aanstelling van de korpsbeheerder. Ondanks de weerstand die er vanaf het begin was, is in de jaren 2004-2007 veelvuldig gepoogd het wetsvoorstel verder te brengen en vast te stellen, onder meer via de koppeling die later werd gemaakt met de afgesproken, versterkte samenwerking. Allereerst kwam er kritiek op het wetsvoorstel omdat het vooraf zou gaan aan de (uitkomsten) van de evaluatie van het politiebestel door de Commissie Leemhuis-Stout, welke in september 2004 werd ingesteld. Nadat de evaluatie had plaatsgevonden, en ook de kabinetsreactie hierop gereed was (zie ook verderop in deze paragraaf), werd het voorstel wederom ingediend, maar met een aantal wijzigingen. Maar ook deze versie zou uiteindelijk niet in het Staatsblad eindigen.

Ondanks dat het uiteindelijke wetsvoorstel als zodanig niet is aangenomen, zijn diverse onderdelen daarvan in andere notities en wetsvoorstellen teruggekomen (onder andere in 30 880, eind 2006). Daarnaast kan geconstateerd worden dat het voorstel een belangrijke bijdrage is geweest aan het debat over de sturingsmogelijkheden van de ministers voor wat betreft de politie, en over het schaalniveau waarop de invloed op de politieorganisatie diende te zijn verankerd. Het feit dat het voorstel niet als zodanig werd doorgevoerd had ook met het politiek debat te maken. Dat ging vanaf 2005 hoofdzakelijk over de evaluatie en daarin geconstateerde knelpunten binnen het bestel, en in mindere mate over de focus van het wetsvoorstel.
In de periode eind 2004-begin 2005 leek te worden toegewerkt naar de uitkomsten van de Commissie Leemhuis-Stout. Daar speelden ook de korpsbeheerders en de korpschefs op in, met een '*gezamenlijke standpunt van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen over de toekomst van het politiebestel'.* De 'coalitie' van KBB en RHC probeerde met de notitie nadrukkelijk een bijdrage te leveren aan de op dat moment lopende discussie over het politiebestel. Met de notitie werd door KBB en RHC getracht een inhoudelijk antwoord te geven op de vraag hoe de politieprofessie tegen de inbedding van de politie in de samenleving aankijkt en welke gevolgen dit zou hebben voor de organisatie van de politiefunctie.
Dat het hiervoor genoemde voorstel onderdeel uitmaakte van de lopende besteldiscussie, bleek ook uit deze notitie. De RHC en het KBB zoeken het antwoord op de gestelde vraag nadrukkelijk binnen het bestaande politiebestel en waren om die reden van mening dat "de lijn die is ingezet met het wetsvoorstel 29704 een contraproductieve weg is" (RHC & KBB, 2005: 1).

De notitie van de RHC en het KBB lijkt echter niet zozeer inhoudelijk 'opvallend' in deze periode van de besteldiscussie, alswel dat zij een uiting was van de op dat moment versterkte relatie tussen korpsbeheerders en korpschefs, hetgeen later duidelijk veranderde.

3.2.4.6 Politie in Ontwikkeling (2005)

In mei 2005 – kort voor het uitkomen van het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout – bracht de *Projectgroep visie op de politiefunctie* de nota *'Politie in Ontwikkeling'* uit. De notitie is binnen de politie, maar ook daarbuiten, breder bekend geworden met de aanduiding: 'PIO'. De projectgroep werd voorgezeten door de Amsterdamse korpschef Bernard Welten, wie ook als 'drager' van het project en de uiteindelijke nota wordt gezien door velen binnen de politie. In bredere zin wordt de notitie meestal aangehaald als rapport van de Raad van Hoofdcommissarissen, bijvoorbeeld ook door de toenmalige regering.

> "Opnieuw was de Nederlandse politie er aan toe de bakens te verzetten. Omdat we weten dat Thorbecke gelijk had. Onze zoektocht naar het 'eigen beginsel van beweging' is geen onwrikbare waarheid, maar een proces van permanente interactie tussen de politie en haar omgeving. Vandaar ook de naam van deze nota: Politie in ontwikkeling. Het verzetten van de bakens zal veranderingen met zich brengen. De beste wijze om daarmee om te gaan is die veranderingen zelf te bewerkstelligen." (RHC, 2005: 7).

Dat waren de afrondende woorden van Bernard Welten in de inleiding van '*Politie in Ontwikkeling'*. De notitie werd onder meer ingezet bij wijze van 'actualisatie' van de visie op de politiefunctie zoals destijds verwoord in Politie in Verandering (1977) en in het kader van de gevolgen voor de politieorganisatie van de Politiewet 1993. Het doel dat met PIO werd voorgestaan was "*om richting te geven aan toekomstige ontwikkelingen van het politievak.*" De principes uit Politie in Verandering lijken met PIO niet zozeer gewijzigd te zijn, als wel te zijn aangevuld, of zoals het in PIO staat verwoord:

> "In de visie van Politie in Verandering diende de politie zich kleinschalig, integraal en zelfsturend te richten op de burgers in de wijken. Zij leverde niet instrumenteel, maar zelfstandig een bijdrage aan veiligheid en leefbaarheid. De reorganisatie van 1993, de grootste overheidsfusie en efficiëncy-operatie uit de geschiedenis, veranderde niets aan die visie" (RHC, 2005: 5).

Veel echt nieuwe zaken lijken in eerste instantie met PIO niet naar voren te komen. Toch zijn er een tweetal zaken welke aandacht behoeven, waarvan één zeer markant. Allereerst betreft het de taak tot '*signaleren & adviseren*' van de politieorganisatie. In de Politiewet

(1993) worden een drietal taken toegeschreven aan de politie: opsporing, handhaving en noodhulp. In notitie wordt naar aanleiding daarvan gesteld:

> "De taken signaleren en adviseren worden niet genoemd, maar vloeien hieruit voort. Signaleren en adviseren impliceert dat de politie aangeeft waar bestuur, OM en partners naar haar mening een bijdrage zouden kunnen en moeten leveren aan het verminderen van onveiligheid. De politie wil dan ook in haar relatie tot deze partijen geen passieve speler zijn. Ze rekent het tot haar verantwoordelijkheid onveiligheidsproblemen te signaleren en daarover te adviseren" (RHC, 2005: 14).

Na 2005 heeft deze vierde taak de nodige aandacht gekregen, onder meer met de vraag hoe de politie deze taak krachtig en volledig zou kunnen waarmaken (zie bijvoorbeeld Eysink Smeets & Vriend, 2008).

Alvorens in te gaan op het tweede, meer markante punt uit de notitie, is een meer algemene duiding van de notitie mogelijk. Zoals aangegeven is PIO in navolging van Politie in Verandering (POS-visie) geschreven, en in aansluiting op de ontwikkelingen anno 2005. Samenvattend kan gesteld worden dat PIO als uitgangspunten formuleert voor de politie:

- *Werken aan veiligheid* middels het leidende principe van *gebiedsgebonden werken.*
- Opereren als *één concern* en via die constructie werken aan een gezamenlijke visie.
- Een *nodale oriëntatie* als aanvulling op de *lokale oriëntatie*, waarbij 'geschakeld' moet kunnen worden tussen "*wijk en wereld*".
- *Professionele autoriteit.*

Hetgeen in de meer brede missie van de Nederlandse Politie is verwoord als "*Waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat*".
Gegeven het politiebesteldebat en de verschillende opvattingen daarbinnen, wordt met PIO ook duidelijk een visie op dit punt neergezet. Ondanks dat de focus van de notitie de politiefunctie als zodanig betreft, lijkt er door de uitgangspunten van PIO een opvatting verweven te zijn over de organisatiestructuur van de politie en het gewenste niveau van organiseren van de politiezorg. Zo stelt bijvoorbeeld uitgangspunt zes van PIO dat "De Nederlandse politie inzet op *policing of communities."* De toelichting daarop maakt veel duidelijk over de visie met betrekking tot het politiebestel:

> "*De Nederlandse politie wil maatschappelijk geïntegreerd werken. Het gaat niet alleen om de handhaving van de regels (taakgericht), maar ook om het verlenen van hulp. (…) Onveiligheid en onveiligheidsbeleving zijn voor een belangrijk deel lokaal van aard en moeten ook gebiedsgebonden worden aangepakt*"(RHC, 2005: 16-17).

Hieraan wordt nog wel ter nuancering toegevoegd dat: "*in het gebiedsgebonden werken de nadruk tot nu toe vooral heeft gelegen op geografische eenheden (wijken en buurten) en op het lokale bestuur*." Toch lijkt hiermee een voorkeur voor een meer lokaal georganiseerde en lokaal ingebedde politie te worden uitgesproken. Ook om die reden is er enige discussie over PIO ontstaan. Veel sterker is dat het geval vanwege één andere passage in PIO. Het betreft uitgangspunt drie van de notitie:

> "Ondergeschiktheid MET gezag is richtinggevend voor de Nederlandse politie"

Ter vergelijking, en daarmee de kern van de discussie beschrijvend; *artikel 2 van de Politiewet 1993*:

> "De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijk handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven"

Over het verschil tussen "ondergeschiktheid MET gezag" en "in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag" is na de verschijning van PIO veel discussie ontstaan. In een interview met het Tijdschrift voor de Politie lichtte Welten destijds de passage als volgt toe:

> "De Nederlandse politie wil een professionele organisatie zijn met een eigen verantwoordelijkheid. (…) Deze professionele ruimte wordt met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de gezagsdragers ingevuld. Dit laat zich karakteriseren als: in gebondenheid vrij. (…)
> De Nederlandse politie is ervan overtuigd dat zij, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, een zelfstandige bijdrage kan leveren aan veiligheid door de professionaliteit van haar medewerkers en haar organisatie en door haar gezag als frontlijnorganisatie van de overheid in het publieke domein (…) Dat vraagt dat de politieorganisatie als geheel een bepaalde professionele ruimte behoeft, waarin het accent niet ligt op sturing vooraf, maar op (horizontale) verantwoording achteraf wat betreft de resultaten waaraan de politie zich heeft verbonden" (Holla & Drayer, 2005).

Dat de passage veel discussie losmaakte rondom en binnen de politie werd door veel van de respondenten onderschreven. Zo gaf Pieter Tops aan:

> "*Die formule was omstreden. Zo werd bij de presentatie van PIO in het Korpsbeheerdersberaad gezegd: 'dat moet toch een fout zijn in die notitie', dat moet toch zijn 'ondergeschikt aan het gezag' toch niet 'ondergeschikt met gezag' (…) 'Daar is een hele polemiek door ontstaan, waardoor er eigenlijk twijfel is gegroeid over een principe wat voor de verhouding tussen openbaar bestuur en politie van cruciaal belang is geweest, namelijk dat de politie principieel ondergeschikt is aan het gezag*" (Tops, 18-03-2011).

Daar komt nog bij dat na de verschijning van PIO duidelijk werd, dat niet alle korpschefs de visie verwoord in PIO deelden. Ondanks dat er in de jaren na het verschijnen de nodige tijd en energie is gestopt in de verdere uitwerking en het uitdragen van de visie, heeft het de eenheid tussen de korpschefs nooit dusdanig versterkt als destijds gehoopt. Sterker nog, volgens enkelen heeft het de verdeeldheid juist vergroot.
Al lijkt daarmee niet de gehele visie op het succes of het 'falen' van PIO te worden weergegeven. Hoofdzakelijk tijdens de interviews met respondenten binnen de politieorganisatie werden de positieve punten uit PIO genoemd en ook benoemd als herkenbare en nastrevenswaardige elementen. Een mogelijke factor voor de ietwat beperktere aandacht voor PIO destijds (in bredere context) was het moment van verschijnen (mei 2005). De reactie van de kabinetszijde werd bijvoorbeeld gecombineerd met die op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout. De reactie van het kabinet was overigens wel overwegend positief, behalve op het bovenstaand genoemde punt, zij het dat dit niet expliciet werd benoemd, maar als volgt werd verwoord:

> "De RHC claimt voor de taakuitvoering van de politie professionele ruimte, waarbij het accent niet op sturing vooraf ligt maar op (horizontale) verantwoording achteraf over de resultaten waaraan de politie zich heeft verbonden. Het kabinet kan zich niet vinden in (de consequenties van) deze stellingname. De politie is een organisatie met een belangrijke maatschappelijk doelstelling, het is een organisatie die daartoe bijzondere bevoegdheden heeft gekregen en waarin 4,2 miljard euro gemeenschapsgeld omgaat."

3.2.4.7 Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout)

In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II (2003) werd een evaluatie aangekondigd naar het functioneren van de politie. Deze evaluatie is uitgevoerd door de '*Stuurgroep evaluatie politieorganisatie*', breder bekend geworden als de Commissie Leemhuis-Stout, vernoemd naar de voorzitter J.M. Leemhuis-Stout. De uitkomsten van de commissie zijn verwoord in het eindrapport '*Lokaal verankerd, nationaal versterkt',* dat op 30 juni 2005 werd

gepresenteerd. De Commissie Leemhuis-Stout is een van de meest genoemde momenten in de geschiedenis van de politiebesteldiscussie tijdens de interviews voor dit onderzoek en komt tevens prominent naar voren in de bestudeerde literatuur over de ontwikkeling van het politiebestel in de periode vanaf 2005. Gegeven het belang dat wordt toegekend aan de uitkomsten en de betekenis van de commissie en haar rapport, kan worden gesteld dat het gaat om een van de 'key-moments' in de besteldiscussie in de periode 1993-2010. Getuige bijvoorbeeld ook de uitspraak van korpschef Barendse:

> *"Volgens mij een van de belangrijkste momenten was de evaluatie van het politiebestel. Het onderzoek van de Commissie Leemhuis-Stout"* (Barendse, 14-03-2011).

In aansluiting op de vorige paragraaf: Bij de instelling van de stuurgroep (september 2004) werd aangegeven dat het voorstel ter versterking van de bevoegdheden op rijksniveau *"zou worden meegewogen bij de beoordeling of verdergaande aanpassing van het politiebestel noodzakelijk zouden zijn*", aldus het formele instellingsbesluit in de Staatscourant (2005: 9). De stuurgroep kreeg daarin formeel de volgende taken toegekend:

> - Het stellen van eisen waaraan de politieorganisatie nu en in de nabije toekomst moet voldoen, gegeven de maatschappelijke, politieke en internationale ontwikkelingen.
> - Het op basis van die eisen opstellen van een sterkte-zwakteanalyse omtrent de huidige politieorganisatie en het doen van voorstellen voor verbetering van de organisatie en de sturing van het beheer en de taakuitvoering van de politie.
> - Het opstellen van een sterkte-zwakteanalyse omtrent de huidige schaalgrootte en het in dat verband doen van voorstellen over mogelijke wijzigingen van schaalgrootte en regio-indeling van de politie. (Staatscourant, 2005: 9)

Alvorens in te gaan op de inhoud van het onderzoek en het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie kunnen een drietal opmerkingen gemaakt worden omtrent de taakopdracht en de commissie:

1. De eerstgenoemde taak van de commissie kan als illustratie worden gelezen bij de gewenste *maatschappelijke inbedding* en verankering van de politie, in aansluiting op de veranderende samenleving.

2. De taak van de commissie richt zich in het bijzonder op de politie-organisatie en het beheer van de politie, geenszins op het gezag van of over de politie.

3. De commissie is samengesteld uit onafhankelijke leden, in die zin dat geen personen zijn betrokken vanuit de politieorganisatie, wel zijn zij gehoord door de commissie.

Of zoals het eindrapport stelt:

> "Gelet op het complexe (politieke) krachtenveld waarin de evaluatie plaatsvindt, heeft het Kabinet gekozen voor een onafhankelijke stuurgroep. Dat betekent dat bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de verschillende politieberaden en de departementen geen deel uitmaken van de stuurgroep" (Commissie Leemhuis-Stout, 2005: 4).

Het eindrapport van de Commissie Leemhuis-Stout kan worden gesplitst in twee delen. Deel I bevat een uitvoerige analyse van de situatie van het politiebestel en de politieorganisatie (op de punten zoals genoemd in het instellingsbesluit) in 2004. De voornaamste conclusies van de commissie kunnen als volgt puntsgewijs worden samengevat:

- De reorganisatie van de politie in 1994 heeft geleid tot verbetering in kwaliteit, effectiviteit, efficiency, slagkracht, flexibiliteit en innovatiekracht ten opzichte van de situatie voor de Politiewet 1993. Wel dienen deze "*effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, innovatiekracht en transparantie in het huidige bestel te worden verbeterd*" (Commissie Leemhuis-Stout, 2005: 8).
- De democratische inbedding van de politie was al vanaf het begin van het nieuwe bestel met "vraagtekens omkleed" door het bestaan van het 'democratische gat'; het regionaal politie-bestuur, en als zodanig de korpsbeheerder, kent geen controle van een rechtstreeks democratisch gekozen regionaal orgaan.
- Het lokale gezag over de politie wordt beperkt door de top down-benadering van prioriteiten. Nationale en regionale prioriteiten verdringen hierdoor lokale prioriteiten (bijvoorbeeld rondom de inzet van politiecapaciteit).
- Het sturingsconcept van de politie heeft zich niet geheel ontwikkeld zoals was bedoeld. "Decentraal, tenzij…" is vooral tot zijn recht gekomen in het 'decentraal' van de (autonome) regio's, maar het 'tenzij' heeft maar beperkt vorm gekregen.

En daarnaast, meer concreet (Commissie Leemhuis-Stout. 2005: 9):

- "Het centrale en decentrale niveau hebben geen gemeen-schappelijke visie op de politie"

- "Het voorstel tot wijziging van de Politiewet (*versterken rijksbevoegdheden*) zal de knelpunten in het politiebestel niet oplossen"
- "Nationale politie (1), provinciale politie (2), regionaal doorontwikkelde politie (3) en het scheiden van de bestuurlijk en justitiële politie (4) zijn geen modellen die als basis voor een wijziging in het politiebestel kunnen dienen, omdat deze modellen geen afdoende oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten."

De vier genoemde modellen voor de politieorganisatie lossen de genoemde knelpunten niet op, aldus de commissie, en "*leiden verder tot inflexibiliteit en/of druisen volledig in tegen de betekenisvolle, lokale verankering van de Nederlandse politiezorg*" (Commissie Leemhuis-Stout. 2005: 6).
Als alternatief beveelt de commissie om die reden aan te komen tot "*het concern Nederlandse politie*". Bij dit concern dient daarbij het uitgangspunt te gelden dat de politie *lokaal is verankerd en nationaal wordt versterkt.* Een uitgangspunt (evenals de titel) dat op zeer veel steun kon rekenen binnen de politie, en nog steeds:

> *"Lokaal verankerd, nationaal versterk. Dat is eigenlijk precies wat er moet gebeuren"* (Tops, 18-03-2011).

De lokale verankering, enerzijds, kan daarbij volgens de commissie worden versterkt door onder meer "*het handhaven van het (lokale) gezag van de burgemeester en de officier van justitie, het versterken van de rol van de gemeenteraad en het laten opgaan van het regionaal college in het regionaal veiligheidsbestuur zodat de politiezorg integraal kan worden beschouwd*".
De nationale versterking, anderzijds, krijgt vorm door het "*in balans brengen van de verhouding tussen centraal en decentraal niveau*". Dit kan worden gerealiseerd door onder meer "*het versterken van de samenwerking van de concernonderdelen, het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van het concern bij het concernbestuur, met de verantwoordelijkheid voor de korpschefs voor de dagelijkse leiding in hun korps, inclusief beheer. En door de afstemming tussen de ministers van Binnenlandse zaken en van Justitie en het concernbestuur*" (Commissie Leemhuis-Stout, 2005).

Parallel aan de Commissie Leemhuis-Stout opereerde de *Werkgroep Modellen voor het beheer van de politie* (interdepartementaal beleids-onderzoek) welke onderzoek verrichtte naar "*modellen van het beheer van de politie die de doelmatigheid van de taakuitvoering en de transparantie in de verantwoordelijkheidstoedeling vergroeten, rekening houdend met de ministeriele verantwoordelijkheid,*

waarborgen voor lokale gezagsuitoefening en de democratische inbedding" (Werkgroep Modellen voor beheer van de politie, 2005: 55).
De werkgroep concludeerde na haar verkenning en kwalitatieve analyse van diverse modellen, dat een 'bestuurlijke politie en justitiële politie', een 'provinciale politie' en een 'geconcentreerde nationale politie' onvoldoende aansluiten op de gedachte voor het politiebestel waarbij sprake is van 'decentraal, tenzij' of 'centraal, tenzij'. Drie modellen heeft de werkgroep wel nader verkend, te weten 'het huidige regionale beheer met enkele wijzigingen', 'beheer via een raad van of voor de politie', en 'nationaal gedeconcentreerd beheer'. Van alle drie deze modellen heeft zij een aantal voor- en nadelen op een rij gezet en daarop aanvullend een aantal suggesties geformuleerd voor het beheer, welke in elk model verwerkt zouden kunnen worden (zie hiervoor pagina 9 van het eindrapport '*Beheer beheerst'*).

<u>Reacties op het eindrapport van de Commissie Leemhuis-Stout</u>

Nagenoeg door alle actoren rond het politiebestel is in 2005 (uitvoerig) gereageerd op het eindrapport van de Commissie Leemhuis-Stout. Het toenmalige kabinet verwoordde haar reactie schriftelijk (zie hiervoor het Tweede Kamerstuk: 29328, nr. 25), waarbij eveneens werd gereageerd op '*Politie in ontwikkeling'* en de notitie '*kerntaken politie'.* Een aanzienlijk deel van de analyse en de aanbevelingen door de commissie werd gedeeld door het toenmalige kabinet, maar niet alle aanbevelingen. Het kabinet en de commissie vinden elkaar in 2005 onder andere voor wat betreft de lokale verankering en inbedding van de politie:

> "Het kabinet is met de stuurgroep van mening dat de lokale verankering één van de fundamenten is van het functioneren van de Nederlandse politie. Het gezag over de politie zal daarom niet wijzigen" (Minister van Binnenlandse Zaken & Minister van Justitie, 2005: 6).

De 'kritiek' van de commissie voor wat betreft het wetsvoorstel *versterking beheersbevoegdheden op rijksniveau* werd (logischerwijs) door het kabinet niet gedeeld. Centraal daarbij staat het verschil van mening over de al dan niet aanwezige koppeling van beheer en gezag. Zo stellen de ministers Remkes en Donner in hun reactie:

> "Het onderstreept dat lokale inbedding en beheers-verantwoordelijkheid alles behalve identiek zijn en dat gezag en beheer alles behalve in één hand hoeven te liggen. Het is dan, naar de mening van het kabinet, ook niet zinvol om het vraagstuk van het beheer van de politie gelijk te stellen aan het vraagstuk van de lokale inbedding. (…) Het beheer van de politie moet zodanig zijn ingericht dat ieder van die taken in evenwicht met de andere adequaat kan

worden vervuld. Op dit moment is niet aan die voorwaarde voldaan, zoals wordt onderstreept door de bevindingen van de stuurgroep."

In reactie op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout kwam het kabinet met een eigen voorstel voor herziening van het politiebestel, dat op een aantal punten sterke overeenkomsten vertoonde met het *concern Nederlandse Politie*. Toch waren er ook verschillen zichtbaar. Centraal stond ook in het kabinetsvoorstel de ambitie te komen tot één Nederlandse politieorganisatie met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Daarbinnen zou een landelijke eenheid verantwoordelijk worden voor de shared services. Aan de top van de politie kwam in het voorstel van het kabinet een *directieraad* die de algemene leiding zou voeren, evenals de bedrijfsvoering, binnen de kaders gesteld door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Tal van andere uitgangspunten verwoord in het kabinetsvoorstel lijken ook in de eerder voorstellen en het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout reeds benoemd, zoals de realisatie van "*een kwaliteitsslag voor de Nederlandse Politie*", "*een efficiëntere en effectiever opererende politie*" en onder andere "*meer capaciteit voor het operationele proces*".

Wanneer we de reacties, naast die van het kabinet, van de verschillende actoren binnen en rondom het politiebestel bekijken, lijkt ook de 'strijd' tussen de 'centralisten' en 'decentralisten' een rol te spelen. Zowel voor wat betreft de inhoudelijke reactie op wat de Commissie Leemhuis-Stout stelt, alsook voor wat betreft de 'framing' van wat door de commissie werd aangedragen. Voor wat betreft dit laatste kunnen we ook verwijzen, meer neutraal, naar de nieuwsberichten die verschenen in juli tot september van 2005. Zo schreef het ministerie van Binnenlandse Zaken dat "*deze commissie eind juni adviseerde om af te stappen van de 25 zelfstandige regionale politiekorpsen. In plaats daarvan moet de Nederlandse politie (de 25 regionale korpsen en het 26ste Korps Landelijke Politiediensten) worden beschouwd als één concern*". Trouw beschreef het in ongeveer gelijke bewoordingen, al is een verschil in duiding zichtbaar: "*een commissie (…) eind juni geadviseerd een nationale politiedienst te introduceren. Dat betekent dat de zelfstandigheid van de korpsen vermindert*". De interpretatieruimte die mogelijk met het voorstel van de commissie werd gelaten, werd ook verwoord door de Volkskrant, die schreef: "*Er komt geen nationale politie, maar wel iets dat daarop lijkt*" (W. Schenk, 25-06-2005).
Meer inhoudelijk naar aanleiding van het rapport speelt zoals gezegd de genoemde discussie over centraliatie-decentralisatie. Zo gaven de korpsbeheerders en de hoofdcommissarissen aan dat naar hun idee door één politiekorps de politie en de burger van elkaar zouden vervreemden. Het KBB en de RHC deelden de ambities van het

kabinet voor wat betreft verbeteringen binnen het bestel, maar zijn duidelijk gekant tegen de realisatie van de nationale politie in de vorm zoals voorgesteld door de Commissie Leemhuis-Stout en het kabinet: "*Door een nationale politie in te stellen, komt de politie met de rug naar de wijk en het gezicht naar Den Haag te staan.*" Deze reactie van de korpsbeheerders kwam ze op het verwijt van de ministers Remkes en Donner te staan dat ze "*dwarsliggers*" zouden zijn, "*zoals ze destijds ook de invoering van prestatiecontracten voor de politie tegenhielden*" (W. Schenk, 25-06-2005). Wanneer we naar de voorstanders van de nationale politie kijken, zien we dat deze minder openlijk steun betuigden aan de uitkomsten van de commissie. Zo schreef Fijnaut, als uitgesproken (en consistent) voorstander van een nationale politie, in augustus 2005 in het Nederlands Juristenblad een artikel met de veelzeggende titel '*De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan'*. Naar zijn idee was het rapport van de commissie te beperkt (voor wat betreft de mogelijkheden van een nationale politie). Maar feller nog verzet hij zich in het artikel tegen de "*dubieuze alliantie van korpsbeheerders en korpschefs"* die naar zijn idee laten zien *"hoe 'dorps' de oriëntatie van de huidige politiechefs op politie- en veiligheidsvraagstukken in de global village is*" (Fijnaut, 2005: 1507).
Dat er strijd over de duiding van het rapport was, evenals over de consequenties van de voorstellen van de commissie, kwam ook terug in verschillende interviews. Zo stelde Frank Rozenberg (secretaris van de Commissie Leemhuis-Stout):

> "*Het rapport Leemhuis was gepresenteerd. Ik rijd naar huis. Zet de radio aan en hoor Cohen van het Korpsbeheerdersberaad over het rapport Leemhuis. Het kwam erop neer dat hij zoiets zei als: 'onbestaanbaar zo'n rapport, want het kan toch niet zo zijn dat de korpsbeheerder van Amsterdam bij de politie moet gaan bedelen voor extra politie-inzet bij Ajax, terwijl ik als korpsbeheerder dat nu gewoon kan regelen.' Dat radio-interview was een perfecte illustratie van het gelijk van de Commissie Leemhuis als het gaat om de oneigenlijke rolvermenging tussen beheer en gezag. De collega-burgemeesters van Cohen in Amsterdam-Amstelland moesten kennelijk als 'gewone' burgemeesters wel bedelen om extra politie-inzet bij hun evenementen"* (Rozenberg, 15-03-2011).

Een ander punt van kritiek had niet zozeer betrekking op de inhoud van het rapport, als wel op de samenstelling van de commissie, en het feit dat "een dergelijke commissie" deze evaluatie zou uitvoeren. Hetgeen ook geplaatst kan worden in een breder verwijt over de politiebesteldiscussie. Namelijk het gegeven dat de politiewetenschap, of politiewetenschappers als zodanig, maar beperkt betrokken zijn of werden in het geheel en daarmee het wetenschappelijk perspectief op het besteldebat (zie oa. Jochems et al., 2009). Ten aanzien van de

Commissie Leemhuis-Stout formuleerde Edward van der Torre dit punt helder:

> "*Onderzoeken naar het politiebestel worden niet aan onafhankelijke onderzoekers gegund, maar worden in handen gelegd van commissies, zoals die onder leiding van Leemhuis-Stout*"
> (Van der Torre, 24-02-2011).

Wanneer we het debat over het eindrapport van de Commissie Leemhuis-Stout overzien, kan in ieder geval worden geconstateerd dat door de meerderheid van de betrokken, ook in de interviews, 'Leemhuis-Stout' wordt gezien als een opstap naar de nationale politie. Wel wordt daarbij door een aantal respondenten opgemerkt dat het rapport eigenlijk "*te vroeg was*". De tijdsgeest en het politiek momentum leek nog niet aanwezig om "*door te stappen naar een nationale politie*".

3.2.4.8 Rapport Algemene Rekenkamer: *Zicht op taakuitvoering Politie*

In de tweede helft van 2005 en in 2006 gaat de besteldiscussie hoofdzakelijk over het politiebestel als zodanig, logischerwijs als gevolg op de verschenen rapporten en notities. Toch wordt de dan lopende discussie ook enigszins beïnvloed door het rapport van de Rekenkamer dat in maart 2006 verschijnt, als vervolg op eerder onderzoek in 2003.
Sinds 1999 is de insteek dat de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de taakuitvoering van de politiekorpsen partieel aansturen op basis van een vijftal landelijke beleidsthema's. Het onderzoek van de Rekenkamer is vanuit dat perspectief in 2003 uitgevoerd, met als voornaamste doel een beeld te schetsen van de mate waarin deze aansturing gerealiseerd werd. De Rekenkamer komt daarbij tot een kritisch beeld en de nodige aspecten waardoor "*het tot op heden niet mogelijk blijkt te zijn op landelijk niveau inzicht te krijgen in de realisatie van en sturing op de beleidsthema's.*" Zo ontbreekt een landelijk toetsingskader, is aangeleverde informatie door de korpsen niet onderling vergelijkbaar (geen benchmarking mogelijk) en ontstaat geen beeld van de geplande en gerealiseerde capaciteitsinzet in de regio's. Wanneer het rapport uit 2003 breder wordt bezien, past zij in een bredere discussie over de informatievoorziening binnen de politie, waarbij het beeld eerder negatief dan positief is. Zo stelt de Rekenkamer: "*ook uit het onderhavige onderzoek blijkt dat de informatievoorziening over taakuitvoering nog steeds onvolledig en onvoldoende betrouwbaar is. Hieraan is door de korpsen en de ministers te weinig aandacht besteed.*" Het onderzoek in 2006 werd nadrukkelijk als follow-up van het onderzoek in 2003 uitgevoerd. Geconstateerd wordt in 2006 dat

"*de landelijke beleids- en beheerscyclus van de Nederlandse politie is verbeterd*" en dat "*ook de informatievoorziening over de taakuitvoering van de politie verbetering vertoont.*" Des ondanks is naar het oordeel van de Rekenkamer "*blijvende aandacht*" nodig voor de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de informatie van de korpsen en de "*integratie van het financieel en beleidsmatig toezicht bij de beoordeling van het functioneren van de korpsen*".
Gesteld kan worden dat de rapporten over het zicht op taakuitvoering een (stevige) bijdrage hebben geleverd aan de beleidsdiscussie over de organisatie, de aansturing en het functioneren van de politie. We zien dit terug in de reacties op het rapport door de geconsulteerde partijen en de behandeling ervan in enkele wetenschappelijke onderzoeken waarin de ontwikkelingen vanaf 1993 (en eerder) worden geschetst (zie bijv. Naeyé, 2009). Daar kan nog aan worden toegevoegd dat het rapport in bredere context en tijdsgeest (2003-2006) kan worden geplaatst naast andere notities en onderzoeken welke eveneens kritisch zijn ten aanzien van de "*wijze van sturing en beheersing van de taakuitvoering van de politie*" (Fijnaut, 2007: 216).

3.2.4.9 Voorziening tot samenwerking Politie Nederland

Een van de elementen uit de evaluatie van de politieorganisatie, was de op onderdelen gebrekkige samenwerking tussen de verschillende politiekorpsen. Om die reden kondigde het kabinet in haar reactie op het rapport aan dat er door de korpsbeheerders zou worden gewerkt aan een voor de politie specifieke shared service organisatie. De uitwerking daarvan heeft vorm gekregen middels het voorstel tot wetswijziging 29 628, met de titel '*Voorziening tot samenwerking Politie Nederland*' (VtsPN). In het verlengde van dit voorstel werd tevens de Raad voor het KLPD opgeheven. Het initiatief tot de versterkte samenwerking kwam mede van de korpsbeheerders die in oktober 2005 al besloten tot een sterkere beheersmatige samenwerking in VtsPN-verband. Aanvankelijk was de focus van VtsPN gericht op ICT, maar later is dit ook breder getrokken. Binnen VtsPN werden tevens ondergebracht de ICT-vraagorganisatie (CIP), de aanbodorganisatie (ISC), de taken van het Nederlands Politie Instituut (NPI) en het agentschap informatie en Communicatie-technologie Organisatie (ITO), het agentschap als zodanig, is na te zijn ondergebracht bij VtsPN, opgeheven. Bij de definitieve instelling van VtsPN werden diverse taken aan het samenwerkingsverband toegeschreven, waaronder:

- Het ontwikkelen, formuleren, onderhouden en uitvoeren van een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van een doelmatig beheer, vanuit een gemeenschappelijke missie en visie op de taakuitvoering van de politiekorpsen, gericht op samenhang, standaardisatie en samenwerking;

- Het formuleren van eisen voor de ontwikkeling, de exploitatie en het beheer van de ICT-voorzieningen van de politiekorpsen rekening houdend met de behoeften van organisaties die een publiekrechtelijke taak hebben op het terrein van politie, justitie of veiligheid waarmee de politiekorpsen samenwerken.

In meer algemene termen verwoordt VtsPN haar eigen rol als volgt:

> "een professionele partner voor diensten, producten en adviezen die de mogelijkheden van de korpsen en ketenpartners vergroten. De VtsPN helpt hen doeltreffend werken, om zo Nederland veiliger te maken. Het bestuur bestaat uit de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in haar hoedanigheid van beheerder van het KLPD" (www.vtspn.nl).

In de loop van periode 2006-2010 is er veel gesproken over de functie, rol en de kwaliteit van VtsPN, zo maakt zij ook onderdeel uit van de planvorming voor de nationale politie in het *startdocument Uitvoeringsplan vorming nationale politie*, waarbij het hoofdzakelijk gaat over de verandering van het beheer over VtsPN. Wel wordt daarbij opgemerkt dat: *"de continuïteit van de operationele dienstverlening van de VtsPN aan de korpsen vanzelfsprekend altijd gewaarborgd moet zijn*" (p.11).
De discussie over de VtsPN had hoofdzakelijk betrekking op de bredere vraag rondom de ingezette samenwerking tussen de politiekorpsen. De 'strijd' daaromtrent (ook over de 'kwaliteit van samenwerken') werd soms ook openlijk gevoerd. Deze werd intenser nadat in het regeerakkoord van 2007 consequenties waren gekoppeld aan het al dan niet effectueren van de samenwerking. Over deze afspraken viel in een artikel in Binnenlands Bestuur van 3 oktober 2008 te lezen dat:

> "Goed ingevoerde politiebronnen verklaren desgevraagd dat van die samenwerking niet veel terecht komt" (H. Bouwmans, 3-10-2008).

Waarop Job Cohen als voorzitter van het korpsbeheerdersberaad later fel reageerde:

> "Ik wil graag reageren op een paar onjuistheden in het artikel. Goed ingevoerde politiebronnen suggereren dat van de samenwerking tussen de politiekorpsen niet veel terechtkomt. Dit beeld herken ik totaal niet. Medio 2007 hebben de korpsbeheerders met de ministers afspraken gemaakt over de resultaten die eind 2008 bereikt moeten worden op het gebied van samenwerking. Het ziet er naar uit dat de meeste van deze afspraken gerealiseerd worden" (Cohen, 2008).

Anno 2011 lijkt desondanks de gedeelde opvatting dat VtsPN niet de samenwerking (of de resultaten daarvan) heeft opgeleverd die destijds werd beoogd. Of zoals de korpschef van Twente formuleerde:

> *"de VtsPN werd opgericht om te laten zien dat we op landelijk niveau zeker wel in staat waren om wat te doen in gezamenlijkheid. Althans, dat had er uit moeten blijken, maar dat is het niet geworden, dat hebben we niet waargemaakt, we hebben dat te veel twee verschillende werelden laten zijn. De wereld van de business, van de korpschefs, en de wereld van de VtsPN. Tot vorig jaar waren dat twee totaal gescheiden werelden"* (Sitalsing, 9-03-2011).

3.2.4.10 Rompkabinet Balkenende III en het wetsvoorstel 30 880

In juni 2006 trok coalitiepartij D66 haar steun in voor het kabinetBalkenende II naar aanleiding van de kwestie rondom Ayaan Hirsi Ali. D66 had naar aanleiding van een uitgebreid Kamerdebat op 28 en 29 juni 2006 een motie van afkeuring gesteund, welke was ingediend door GroenLinks, jegens de minister van Vreemdelingenzaken Rita Verdonk. Nadat CDA en VVD toch vertrouwen hielden in de minister zegde D66 haar vertrouwen op en trok haar ministers en staatsecretaris terug uit het kabinet. Na een snelle herschikking van posities werd het rompkabinet Balkenende III geformeerd, dat als voornaamste taak had de begroting van 2007 voor te bereiden en het uitschrijven van nieuwe Tweede Kamerverkiezingen, welke vervroegd werden gehouden op 22 november 2006.
Een van de laatste 'activiteiten' van het kabinet-Balkenende III was de indiening van het wetsvoorstel voor *een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)* door de ministers van Justitie (Hirsch Ballin), van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Remkes) en van Defensie (Kamp). In algemene zin kan het wetsvoorstel worden gezien als de geformaliseerde reactie op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout (vertaald in een wetsvoorstel voor de herziening van het politiebestel via een nieuwe Politiewet), zo blijkt ook uit de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel (zie hiervoor wetsvoorstel 30 880, nr.3). Het kabinet stelt in de Memorie van Toelichting als inleiding op het wetsvoorstel:

> "Daarbij is onder meer de conclusie getrokken dat het huidige bestel en vooral het beheer van de politie niet zodanig zijn ingericht dat de politie haar taken op een adequate en evenwichtige wijze kan verrichten. De politie is als organisatie te zeer verbrokkeld en vormt als organisatie geen eenheid. Het huidige bestel met 25 afzonderlijke, in hoge mate autonome, regionale korpsen en een landelijk korps, geeft ruimte voor en leidt tot grote verschillen tussen politiekorpsen in taakuitvoering en werkwijze en in beheersmatige aangelegenheden (…). Er is een gebrek aan strategische flexibiliteit bij de politie en

daardoor komen noodzakelijke landelijke veranderingen maar langzaam tot stand."

Waarna zij concludeert:

> "Naar de mening van het kabinet is aanpassing van de huidige politie-organisatie daarom noodzakelijk. Het doel van het kabinet is om de politie efficiënter, effectiever en flexibeler te laten opereren zodat de politie voldoende toegerust zal zijn om de uitdaging van de toekomst aan te kunnen. Door het beheer te centraliseren kan er bijvoorbeeld effectieve gewerkt worden aan de landelijke standaardisatie van de werkprocessen en de informatieproducten zoals het realiseren van een landelijk informatie- en communicatiesysteem en het verbeteren van de analysefunctie."

De beoogde aanpassing van de politieorganisatie middels het wetsvoorstel 30880 bevat de elementen zoals eveneens omschreven bij de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout. Samenvattend (op basis van 30 880, nr3):

- Het wetsvoorstel voorziet in de oprichting van één Nederlandse politieorganisatie met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid.
- Aan de top van de politieorganisatie komt een directieraad. "*De directieraad is, naast in de wet specifiek genoemde taken, in algemene zin belast met de leiding (het management) en het beheer van de politie met inachtneming van door de Ministers van BZK en van Justitie te geven beleidsregels en aanwijzingen.*"
- "Om de lokale verankering te waarborgen wordt het gezag over de politie niet gewijzigd." De burgemeester blijft verantwoordelijk voor het politieoptreden op het terrein van openbare orde en hulpverlening in de eigen gemeente. De officier van justitie blijft verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het gebied van de strafrechtelijke rechtshandhaving.
- De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het regionale politiebeleid wordt versterkt middels het wettelijk verankeren van een <haalplicht> van lokale prioriteiten voor het regionale politiebestuur bij de gemeenteraden.
- De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie krijgen de bevoegdheid periodiek (tenminste vierjaarlijks) het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten vast te stellen ten aanzien van de taakuitvoering door de politie.
- De organisatorische indeling in 25 regionale korpsen en één landelijk korps zal niet wijzigen.

Gelet op de aanpassingen die het wetsvoorstel met zich mee zou brengen stelt het kabinet dat het "*een wijziging betreft van de bestuurlijke bovenbouw van de politie die garant moet staan voor een grotere eenheid van de Nederlandse politie en een betere balans tussen lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden en bevoegdheden*." Waaraan nog wordt toegevoegd: "*het gaat derhalve niet om een grootschalige reorganisatie zoals bij de vorming van het regionale politiebestel in 1993.*"

Vervolg
Zoals aangegeven is het wetsvoorstel op 21 november 2006 ingediend, een dag voor de Tweede Kamerverkiezingen, waarna het voorstel controversieel werd verklaard, waardoor het demissionaire kabinet er geen besluit meer over kon en mocht nemen. Met de komst van het nieuwe kabinet (Balkenende IV, met onder meer de PvdA als coalitiepartij) is het wetsvoorstel aangehouden, maar duidelijk werd al snel dat Balkenende IV een andere koers hieromtrent wilde varen. Hier zal in de volgende paragraaf nader op worden ingegaan.
Nog een belangrijke toevoeging dient hier wel te worden gemaakt. Namelijk het gegeven dat het wetsvoorstel zoals dat door minister Opstelten eind 2010 is opgesteld een aanpassing betreft van het wetsvoorstel 30880, dus dat feitelijk wordt 'voortgebouwd' op het eind 2006 ingediende wetsvoorstel. In de brief van 14 december 2010 werd het als volgt verwoord:

> "*De nationale politie wordt wettelijk geregeld via een wijziging van het eerder bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor vaststelling van een nieuwe politiewet (30 880). Daartoe heb ik een conceptnota van wijziging opgesteld*."

De conceptwijziging en de toelichting daarop zijn begin 2011 met de Tweede Kamer besproken en zullen ook na de zomer opnieuw aan de orde worden gesteld (zie ook paragraaf 3.2.6).

3.2.5 Periode 2006 – 2010

Vooraf
De periode 2006-2010 wordt bepaald door het kabinet-Balkenende IV, met als coalitiepartijen CDA, PvdA en ChristenUnie. De samenstelling maakt dat de nationale politie er in deze periode niet komt, in tegenstelling tot het wetsvoorstel van het vorige kabinet. Ingezet wordt op versterkte samenwerking binnen de politie en tussen politiekorpsen. Het tweede kenmerkende onderdeel in deze periode is de gespannen verhouding tussen minister van Binnenlandse Zaken, Guusje ter Horst, en de politieorganisatie, in het bijzonder de korpschefs. Dit wordt onder meer ingegeven door de

bestuurlijke opvatting van Ter Horst over de verhoudingen tussen minister, korpsbeheerders en korpschefs. Dit resulteert in een blijvend gespannen verhouding die met momenten publiekelijk zichtbaar wordt en ter discussie wordt gesteld. In de navolgende paragrafen zal nader op deze ontwikkelingen worden ingegaan.

Par.	Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestel en de politieorganisatie
3.2.5.1	**22-11-2006**	Tweede Kamerverkiezingen
	07-02-2007	Coalitieakkoord van de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie *'Samen werken, Samen leven'*
3.2.5.3	**12-2007 - 05-2008**	Cao-conflict tussen minister Ter Horst en politiebonden
3.2.5.2	**19-12-2008**	Kabinetsstandpunt over gerealiseerde versterkte samenwerking tussen korpsen (zoals afgesproken in coalitieakkoord – voorwaarde voor opschorten wetswijziging), en het besluit tot doorontwikkeling van de politieorganisatie (Kamerstukken II 2008-2009, 29 628, nr. 110.)
	11-11-2009	Brief aan Tweede Kamer over positionering Politie-academie, Uitkomst aanbevelingen feasibility studies en Onderzoeksopdracht samenwerkingsafspraken politie (Kamerstukken II 2008-2009, 29 628, nr. 143)
3.2.5.3	**November 2009**	Ophef en 'strijd' over declaraties bij de politie-organisatie

3.2.5.1 Tweede Kamerverkiezingen 2006 en coalitie 2007

Vanwege de val van het kabinet-Balkenende II (en de vorming van het rompkabinet Balkenende III) werden de Tweede Kamer-verkiezingen vervroegd van mei 2007 naar 22 november 2006. De verkiezingscampagne kenden een aantal opvallende momenten, waarbij vooral de debatten tussen PvdA-leider Wouter Bos en CDA-lijsttrekker Jan Peter Balkenende bij velen nog vers in het geheugen liggen.

Verkiezingen Tweede Kamer		
Partij	2003	**2006**
CDA	44	**41**
PvdA	42	**33**
SP	9	**25**
VVD	28	**22**
PVV	-	**9**
GroenLinks	8	**7**
D66	6	**3**

Dit onder meer vanwege uitspraken als "*U draait en u bent niet eerlijk*" (later als boektitel verschenen (Molenbeek & Aalberts, 2010)). en "*Noemt u mij eens drie maatregelen die u tegen de hoogste inkomens heeft genomen. OK, noemt er u er dan twee, …*" .

Wanneer we kijken naar de uitslag van deze verkiezingen vallen een aantal zaken op. Allereerst het verlies van de 'klassieke middenpartijen', zo verloor CDA (3 zetels, maar bleef wel de grootste), de PvdA (9 zetels) en de VVD (6 zetels). Ten tweede valt het resultaat van de PVV op; de behaalde 9 zetels, welke door de opiniepeilingen niet waren voorspeld (zie o.a. Lucardie et al., 2008). Meer beschouwend bestonden uiteenlopende analyses over de uitslag in 2006. "*De uitslag werd niet alleen geduid als een nederlaag voor de regeringspartijen, maar ook als 'vlucht uit het midden' uit behoefte aan meer duidelijkheid in de politiek. (…) Kosmopolitische en pro-Europese partijen als D66, GroenLinks en (in minderde mate) PvdA en VVD verloren van partijen als SP, PVV en ChristenUnie die Nederland meer wilden beschermen tegen invloeden van buiten.*" aldus Van den Berg (NRC Handelsblad, 23-11-2006). Een andere analyse werd gesteld door Van Doorn (Trouw, 25-11-2006). Hij betoogde dat "*de kiezers dermate grillig en door peilingen en trends beïnvloedbaar waren geworden dat elke rationele interpretatie onmogelijk was*" (Lucardie et al., 2008: 26). Tijdens de campagnes ging het over een aantal grote thema's, maar niet of nauwelijks over het veiligheidsdossier: "*grote partijen verschilden wel van elkaar op een aantal punten, zoals de AOW, Hypotheekrenteaftrek, kinderopvang, liberalisatie van de huren, de zorgpremie en het financieel beleid. Immigratie en integratie leken nu minder belangrijk dan in 2003*" (Lucardie et al., 2008: 22).

Bij de eerste onderhandelingen na de verkiezingen bleek al snel dat een kabinet van CDA-PvdA-SP niet haalbaar was, waarna in het Friese Beesterzwaag, onder leiding van Herman Wijffels het kabinet CDA-PvdA-ChristenUnie werd gevormd. Op 7 februari 2007 konden de partijleiders Bos, Balkenende en Rouvoet het coalitieakkoord met de titel '*Samen werken, samen leven*' presenteren. Ondanks dat het veiligheidsthema in de verkiezingscampagne amper een rol van betekenis had gespeeld, kwam het thema duidelijk terug in het coalitieakkoord. Naar het oordeel van Fijnaut (2007a) had dit onder meer te maken met het feit dat er onderhandelingruimte over het dossier was ontstaan omdat het thema in de eerste ronde van behandeling bij de informatie "*geen belangrijk punt van discussie was geweest in het overleg met de fractievoorzitters*".
Dat de uiteindelijke bepalingen in het coalitieakkoord een uitkomst zijn van onderhandeling lijkt duidelijk te zijn (ook gegeven enkele interviews), zeker wanneer we de specifieke passages uit de

verkiezingsprogramma's vergelijken met de passage uit het coalitieakkoord. De passages lijken tevens een reactie te zijn op het wetsvoorstel ingediend door de ministers Remkes, Hirsch Ballin en Kamp op 21 november 2006 (Fijnaut, 2007a).

Partij	Standpunt omtrent organisatie politie
CDA[9]	"Op dit moment bestaat de politie nog te veel uit autonome delen. Er moet een landelijke politie-organisatie komen. Het gezag over de politie blijft voor wat de openbare orde betreft bij de burgemeester en voor de rechtshandhaving bij de Officier van Justitie. Door veiligheids-plannen, waarover gemeenteraden zeggenschap behouden, komen de regionale en lokale prioriteiten tot hun recht. Het beheer van de nieuwe politieorganisatie komt bij de Rijksoverheid te liggen, zodat beslissingen ten aanzien van onder meer de aanschaf van materieel en informatiesystemen snel genomen kunnen worden en voor de hele politieorganisatie op eenzelfde manier kunnen worden toegepast."
PvdA[10]	"We willen een wijkagent in elke buurt. Wijkagenten zijn de ogen en oren in de buurt en kunnen dus criminaliteit en radicalisering voorkomen. Eén wijkagent kan ervoor zorgen dat tien strafbare feiten niet worden gepleegd, terwijl er tien agenten nodig zijn om een misdrijf op te lossen. Daarom willen we ook geen nationaal georganiseerde politie. De politie moet lokaal georganiseerd zijn."
Christen-Unie[11]	"De vorming van een nationale politie, waarbij de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie de realisatie van hun beleidsdoelstellingen met prioriteit kunnen afdwingen, draagt niet bij aan efficiënt politieoptreden op lokaal en regionaal niveau."

Coalitieakkoord 2007

"Veiligheid moet landelijk verzekerd en lokaal ingebed zijn; zij moet aanwezig zijn in wijk en buurt, in dorp en landelijke kern. De samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van politiekorpsen moeten worden verbeterd. Het wetsvoorstel tot versterking van rijksbevoegdheden wordt zo snel mogelijk ingevoerd. Er dient een geïntegreerd politie-informatiesysteem en ICT-netwerk te komen, evenals specialisatie tussen korpsen en gemeenschappelijk beleid voor materiaal en personeel, en beheer. De financiering van geïntegreerde en gemeenschappelijke taken kan centraal geschieden. De aanwijzingsbevoegdheid van de ministers van BZK en Justitie wordt vereenvoudigd. De behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie wordt opgeschort. Indien met samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat wordt behaald, wordt de behandeling, herijkt op basis van de dan ontstane situatie, voortgezet. Het kabinet beslist daar voor eind 2008 over" (CDA, PvdA & ChristenUnie, 2007: 33).

---

[9] Vertrouwen in Nederland. *Vertrouwen in elkaar. Verkiezingsprogram 2006-2011.*

[10] Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2006; *Samen Sterker. Werken aan een beter Nederland.*

[11] Verkiezingsprogramma ChristenUnie 2006; *Duurzaam voor elkaar.*

Duidelijk is dat alle drie de partijen ten opzichte van het eigen verkiezingsprogramma hebben 'moeten inleveren'. De 'lezing' van het coalitieakkoord kreeg daarmee in het verlengde van deze onderhandeling twee varianten.
Allereerst diegene die voorstander waren van een meer nationaal georganiseerde politie. Zij zagen het wetsvoorstel van Remkes, Hirsch Ballin en Kamp niet doorgevoerd, wat in een aantal gevallen sterk betreurd werd (bijvoorbeeld door Fijnaut, die stelde dat "*dit jaar (2007) de stap naar de oprichting van een nationaal politiekorps in ieder geval nog niet wordt gezet*". Maar de passage in het akkoord werd door andere voorstanders als (mogelijke) opstap naar een nationale politie in latere jaren gezien. Onder meer vanuit de inschatting dat de afspraken over versterkte samenwerking niet gerealiseerd zouden (kunnen) worden en vervolgens alsnog naar een nationale politie zou worden overgestapt. De samenwerkingsafspraken leken ook voor minister Ter Horst een stap in de richting van een meer centraal georganiseerde politie:

> *"Ik was ook als burgemeester nooit tegen een nationale politie, daarom heb ik als minister het maximale gedaan om tot een nationale politie te komen, namelijk in de uitvoerende sfeer, door onder meer tegen de 26 korpsen te zeggen, er komt 1 shared service center waarbij alle ondersteunende diensten worden samengevoegd zodat je in staat bent om efficiënter te werken"* (Ter Horst, 18-04-2011).

Met bovenstaande uitspraak van Ter Horst wordt tevens duidelijk dat hetgeen bepaald werd in het regeerakkoord, ook het uitgangspunt was. Ondanks dat zij zelf mogelijkerwijs voor een nationale politie was, gold het akkoord als bindend:

> "*Als minister heb je het regeerakkoord uit te voeren, om die reden heb ik de passage verdedigd"* (Ter Horst, 18-04-2011).

Hiermee wordt tevens duidelijk dat ook binnen de Partij van de Arbeid in 2006-2007 al enige verdeeldheid bestond over het standpunt omtrent de nationale politie, ondanks dat de partij van oudsher altijd een fel tegenstander was van een nationale politie (zie verder ook paragraaf 3.3).
'Tegenstanders' van de nationale politie duiden het coalitieakkoord op gehele andere wijze. Zo stellen de toenmalig voorzitters van het Korpsbeheerdersberaad (Job Cohen) en de Raad van Hoofdcommissarissen (Aad Meijboom) dat zij positief oordelen over het akkoord. "*Als belangrijkste winstpunt zien wij het vertrouwen van de nieuwe regering in het regionale politiebestel.*" Tevens geven zij aan het "*voornemen om gemeenten een krachtiger rol te geven bij het veiligheidsbeleid …*" te onderschrijven (Volkskrant & Trouw, 07-02-2007). Ook de VNG is "*optimistisch over het regeerakkoord*" zo

valt te lezen in de Volkskrant (07-02-2007): "*Naar de mening van de vereniging wordt op het gebied van veiligheid in het regeerakkoord de juiste conclusie getrokken, namelijk dat veiligheid lokaal ingebed moet zijn. Dat sluit aan bij de overtuiging van de VNG dat de politie vanuit de gemeente moet worden aangestuurd.*"
De vakbonden zijn gematigd positief, maar zien de tekst van het regeerakkoord vooral als uitstel van beslissingen, daar waar ze graag meer duidelijkheid hadden gezien. Bijvoorbeeld over de nationale politie "*daar zijn nog geen keuzes over gemaakt. Kennelijk konden de onderhandelaars het hier niet over eens worden. (…) De korpsen krijgen van het nieuwe kabinet kennelijk nog een laatste kans om te laten zien dat ze beter gaan samenwerken*" (Gerrit van de Kamp in de Volkskrant van 07-02-2007).

3.2.5.2 Versterkte samenwerking en doorontwikkeling politie organisatie

Zoals beschreven zijn in het coalitieakkoord (2007) de nodige afspraken gemaakt over de te versterken samenwerking binnen de politieorganisatie. Afspraken die van het begin af aan niet vrijblijvend waren. In de inleiding op de brief van 19 december 2008 (29 628, nr. 110) geven de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie aan hoe hier invulling aan is gegeven. "*In het begin van deze kabinets-periode hebben wij met de korpsbeheerders samenwerkingsafspraken gemaakt. Indien de korpsen met samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat behalen, is afgesproken dat de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie (30 880), dat in de Tweede Kamer is aangehouden, wordt voortgezet.*" In de brief geven zij aan dat de doelstellingen omtrent samenwerking grotendeels (en op hoofdlijnen) zijn behaald, of, om in de woorden van de ministers te spreken, is er "*betekenisvolle voortgang geboekt met de realisatie van de samenwerkings-afspraken*". Dit oordeel baseren zij op een drietal onderzoeken, te weten de derde voortgangsrapportage van de korpsbeheerders, het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en een departementale monitor. Volgens het onderzoek van de IOOV zijn vier van de negentien afspraken niet volledig gerealiseerd. Aanvullend daarop wordt gesteld dat versterking van de samenwerkings-verbanden noodzakelijk is om de eerder geformu-leerde ambities van het kabinet te kunnen waarmaken. Daarbij spreken de ministers zeer duidelijk de wens uit tot behoud van de lokale aspecten in de politiestructuur en -organisatie. Zo wordt gesteld:

> "Het huidige bestel kent een stevige lokale en regionale verankering. Deze sterke lokale en regionale verankering zien we als grote

> verworvenheid van de Politiewet 1993. Diverse evaluaties tonen dit aan. (…) De lokale verankering voor gezag en beleid en de regionale verankering voor beleid en beheer dragen bij aan een evenwichtige balans tussen lokale en regionale belangen en een uiteindelijk op maat gemaakt beleid. (…) Deze visie gaat uit van het verder versterken van het gemeenschappelijk functioneren van de politie binnen de kaders van de huidige Politiewet 1993"

In het wetsvoorstel 29 628 worden diverse aanpassingen op de Politiewet 1993 voorgesteld ter versterking van de beoogde samenwerking en optimalisering van de politieprestaties. Een versterkte centrale 'aansturing' (op deelterreinen) lijkt hiervoor een van de oplossingen. Zoals weergegeven in de brief:

> "*de voor het politiebestel kenmerkende vrijblijvendheid ten aanzien van bovenregionale en landelijke aangelegenheden, die tot uiting komen in allerlei samenwerkingsvormen en overleggremia zonder beslissingsmacht, dient te worden omgezet in sturingskracht op landelijk niveau*."

Meer concreet wordt dit uitgewerkt aan de hand van een aantal specifieke verbetervoorstellen:

- De realisatie van een landelijke besluitvormings- en afstemmingsstructuur, waarbij het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Korpschefs (RKC) in de wet worden opgenomen.
- Er wordt een *shared service organisatie* ingericht, voor wat betreft de dienst Bedrijfsvoering, deze valt onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Korpsbeheerdersberaad.
- Het systeem van bovenregionale samenwerking wordt herzien, en korpsen zullen verplicht gaan samenwerken op onderwerpen in vaste clusters.

Tevens wordt het IOOV opdracht verstrekt om in 2010 opnieuw te rapporteren over de resultaten over de in 2008 nog niet volledig gerealiseerde samenwerkingsafspraken.
In het vervolg van de brief wordt door beide ministers de rol, functie en taken van enerzijds het Korpsbeheerdersberaad en anderzijds de Raad van Korpschefs beschreven. Zeer duidelijk wordt daarin hoe de verhouding tussen beide onderdelen gezien moet worden naar het oordeel van de ministers. "*De Raad van Korpschefs handelt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Korpsbeheerdersberaad*" en, zo wordt eerder in de brief duidelijk: "*Het Korpsbeheerdersberaad wordt bij deze (eerder genoemde) taken bijgestaan door de Raad van Korpschefs*". Op de verhouding tussen korpschefs en de korpsbeheerders (en beide koepels; Raad van Korpschefs en Korpsbeheerdersberaad) zal in paragraaf 3.3 nog nader worden

ingegaan. Wel lijkt bovenstaande een duidelijke afspiegeling te zijn van de verhoudingen op dat moment. Hetgeen gezien kan worden binnen de moeizame verhouding tussen minister(ie) en politie (zie ook de volgende paragraaf) en in het licht van de houding van de minister ten aanzien van de politie: *"Bestuur bestuurt, daar ben ik altijd heel duidelijk in geweest. De politie is volgend in dat opzicht, zij valt onder de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder"*.

Op 11 november 2009 informeert de minister van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer opnieuw. In haar brief (29 629, nr. 162) stelt ze drie zaken aan de orde. Allereerst betreft het de Politie-academie. Deze wordt onder beheersmatige verantwoordelijkheid gebracht van het Korpsbeheerdersberaad, waarbij de academie haar juridische zelfstandige positie behoudt. Deze aanpassing om ook de verbinding tussen politiekorpsen en politieacademie (via het Korpsbeheerdersberaad) te versterken. Tevens wordt de wens uitgesproken het politieonderwijs "*in de nabije toekomst te herzien*". Het tweede aspect betreft de uitgevoerde 'feasibilty studies' naar de meerwaarde van landelijke aansturing van de bedrijfsvoering (PIOFACH-taken) vanuit het oogpunt van efficiency, effectiviteit en kwaliteit. Naar aanleiding van deze studies wordt aangekondigd dat business cases zullen worden opgesteld en in 2010 zullen worden opgeleverd op de verschillende taakgebieden.
Het derde aspect heeft betrekking op de onderzoeksopdracht die aan het IOOV wordt verstrekt. De Inspectie zal onderzoek doen – zoals ook eind 2008 aangekondigd – naar de vier afspraken die nog niet volledig waren gerealiseerd, en, in aanvulling daarop naar aanleiding van een Algemeen Overleg, naar de *effectiviteit* van de samen-werkingsafspraken.

3.2.5.3 Gespannen verhoudingen: Cao-conflict en debat over declaraties

De verhouding tussen de minister van Binnenlandse Zaken (Guusje ter Horst, PvdA) en de politie, in het bijzonder de politietop, kan getypeerd worden als 'problematisch' en 'gespannen' in die zin dat er permanent spanningen bestonden.
Deze gespannen verhouding zagen we terug in de 'werkrelaties', maar ook in twee concrete momenten, te weten het cao-conflict eind 2007-begin 2008, en daarnaast het debat over de ontstane commotie over declaraties bij de politieorganisatie.
Eind 2007 werd door minister Ter Horst onderhandeld met de vier landelijke politievakbonden over een nieuwe cao voor de politie voor de komende drie jaar. Deze zou gelden voor ruim 53.000 agenten. Dat de minister en de vakbonden sterk verschilden over de inhoud van het onderhandelingsakkoord en de eventuele loonsverhogingen

bleek uit de felle acties eind 2007, het feit dat na maanden van onderhandelingen er een extern bemiddelaar werd ingeschakeld in de persoon van Doekle Terpstra, en dat pas in mei 2008 het akkoord werd gesloten. De felheid van strijd bleek eind 2007, zo viel in het NRC te lezen:

> "Staken is nog maar het begin", zegt cao-onderhandelaar Van de Pol. "Onze leden zijn klaar met dat gedoe over publieksvriendelijke acties." Wat de NPB precies in gedachten heeft, wil Van de Pol niet kwijt. "We hebben een conflict met de minister. Als er strategische punten zijn waar we denken de minister te kunnen raken, zullen we dat niet laten" (D. Stokmans, 17-12-2007).

Dat de politievakbonden middels stakingen en publieke acties een machtsblok kunnen vormen in de strijd met de betreffende minister, bleek ook in 2005 toen werd gedreigd alle zomerevenementen te boycotten en "*werd het ministerie van toenmalig minister Remkes wekenlang omsingeld door agenten*" (D. Stokmans, 17-212-2007). Hoe zeer de strijd over de Politie-cao publiek werd beslecht bleek ook toen de politiestakingen leidde tot het niet doorgaan van enkele wedstrijden uit het betaald voetbal. Daarop reageerde KNVB-voorzitter Henk Kesler door de politie "*verwende kereltjes*" te noemen en Guusje ter Horst adviseerde "*er geen cent bij te doen*" voor de politie. De politietop en de vakbonden reageerden vervolgens 'aangeslagen' op de woorden van Kessler:

> "Daarbij raakte hij iedere individuele politieman of vrouw in Nederland en dat is niet acceptabel" (Trouw, 16-12-2007).

Een tweede moment van 'strijd' tussen minister en politie ontstond, zowel openlijk als achter de schermen, na een uitzending van RTL Nieuws eind november 2009, waarin het declaratiegedrag van de Nederlandse politietop in beeld werd gebracht. In een persbericht van het ministerie van Binnenlandse Zaken liet ter Horst weten "*onaangenaam getroffen te zijn door het beeld dat oprijst uit het overzicht van toelagen en declaraties bij de top van de Nederlandse politie*". Vooral de politieke partijen en de vakbonden reageerden "*geschokt*". Zo werden de declaraties als "*buitenproportioneel*" gekwalificeerd (CDA – Coskun Cöruz) en stelden CDA- en SP-Kamerleden dat "*de minister de onderste steen boven moet krijgen, temeer omdat we vorig jaar ook al geconfronteerd werden met hoge toelagen bij de politietop*" (Trouw, 29-11-2009). Na overleg tussen de minister, het korpsbeheerdersberaad en de korpschefs, werd besloten een onafhankelijk onderzoek in te stellen door de Rijksauditdienst, met als (enige) opdrachtgever de minister van Binnenlandse Zaken. In de debatten naar aanleiding van het declaratiedossier liet Ter Horst weten dat "*ze het maximale bedrag*

aan toelagen "zeer, zeer, zeer" zou versoberen en dat alle bestaande toelagen vervangen zouden worden door één vergoeding van maximaal 25.00 euro per jaar" (NRC – 17-12-2009).

De discussie over de declaraties heeft vooral de verhoudingen tussen korpschefs enerzijds en de korpsbeheerders en de minister anderzijds op scherp gezet, zo bleek ook uit diverse interviews ten behoeve van dit onderzoek. De korpschefs kwamen door alle publiciteit in een zeer negatief daglicht te staan (er werd gesproken over "*moreel verwerpelijk gedrag"* (NRC – 17-12-2009)). Zij gingen er daarbij vanuit dat zij 'gedekt' en beschermd zouden worden door hun politieke en bestuurlijk leidinggevenden, maar dat bleek geenszins het geval. Los van de waardering die verschillende actoren hebben over deze verwachting destijds van de korpschefs (naïef of niet) heeft het de verhoudingen verslechterd. De korpschefs voelden zich in zekere zin in de steek gelaten. Vooral dit laatste punt rondom de korpschefs kan geplaatst worden in de bredere context van de verhoudingen tussen minister en politietop. Naast dat Ter Horst in 2009 opnieuw politiek 'onder vuur lag' vanwege de bezuinigingen (zie o.a. Trouw 14-05-2009) kan als illustratie bij de verhouding worden verwezen naar het interview van Ter Horst met het Tijdschrift voor de Politie in 2009. In het interview stelde zij, waarmee haar opvatting over de verhoudingen nogmaals werd weergegeven:

> "Ik ben van de school dat je als minister formeel alleen maar praat met degenen die bestuurlijk verantwoordelijk zijn. In het geval van de politie zijn dat de korpsbeheerders. De opvatting van de korpschefs acht ik van groot belang, maar de lijn is dat zij die opvattingen uiten in de richting van hun bestuurlijk 'bazen' en niet richting de minister zelf" (…) "Ik ben trots op de politie, maar mijn betrokkenheid met de politie ligt meer bij de politieman en -vrouw op straat dan bij het functioneren van de korpschefs. Zij moeten gewoon hun werk doen" (Holla & Rooijers, 2009).

Deze 'bestuurlijke opvatting' van de toenmalige minister van Binnenlandse zaken kwam haar vanuit de politieorganisatie met enige regelmaat op kritiek te staan.
In het interview met NRC Handelsblad op 17 oktober 2009 gaf Bernard Welten aan in reactie op de vraag of hij regelmatig op de koffie bij PvdA-bewindsvrouw en politieminister Guusje ter Horst kwam:

> "Neen. Nooit. De minister praat geloof ik nooit met politiemensen maar alleen met bestuurders. Dat is haar goed recht maar mijn keuze zou het niet zijn. Minister ter Horst vindt dat wij stoorzender zijn en dat vind ik eigenlijk wel een compliment. Het zou toch goed zijn dat wij af en toe laten horen wat er aan de hand is? Je kunt niet van ons verlangen dat we sullig uitvoerders zijn. Dus vinden wij wat"

Voormalig korpschef van Amsterdam en voorganger van Welten, Eric Nordholt, reageerde aanvullend op het interview door te stellen dat de korpschefs in de laatste jaren veel minder te zeggen hebben gekregen en dat in de afgelopen jaren de positie van de korpschefs door bestuurders sterk was ingeperkt. In het artikel onder de titel '*Ter Horst haat uniformen*' gaf Nordholt aan:

> "In 1994 hoorde Ter Horst in de Amsterdamse gemeenteraad al tot de categorie PvdA'ers die een hekel hadden aan uniformen en authentieke opvattingen"
> "Maar Bernard is nog van de oude school, die laat zich de mond niet snoeren. De rest van de korpschefs hoor je niet. Daar zijn ze op geselecteerd" (J. Verlaan, 19-10-2009).

Val van het kabinet-Balkenende IV

Op 20 februari 2010 viel het kabinet-Balkenende IV naar aanleiding van het dossier Uruzgan. Oorzaak voor de impasse in het kabinet was het verschil van inzicht tussen de coalitiepartijen over een mogelijke verlenging van de Nederlandse missie in de Afghaanse provincie.
Na lange onderhandelingen op 19 en 20 februari tussen de coalitiepartners om een uitweg te vinden, werd toch een breuk en een kabinetscrisis geforceerd. "*Waar vertrouwen ontbreekt, is een poging om het over de inhoud eens te worden bij voorbaat tot mislukken gedoemd*" – aldus toenmalig premier Balkenende in de persverklaring na het finale kabinetsberaad (NRC, 20-02-2010). Formeel stapte de Partij van de Arbeid uit de coalitie en bleven de ChristenUnie en het CDA als coalitiepartijen fungeren (als demissionair kabinet). Na 20 februari werden de nieuwe Tweede Kamerverkiezingen uitgeschreven op 9 juni 2010.

3.2.6 2010; *Besluit tot realisatie nationale politie*

Vooraf

Het jaar 2010 is hét jaar waarin het besluit wordt genomen om te komen tot een nationale politie. Na de verkiezingen van 9 juni en de wisselende coalitieonderhandeling werd duidelijk dat een politieke coalitie werd gevormd welke een voorstander was van een nationaal georganiseerde politie. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de totstandkoming van het besluit en zal tot slot een korte blik vooruit worden geworpen.

Par.	Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestel en de politieorganisatie
3.2.6.1	**09-06-2010**	Tweede Kamerverkiezingen
	7-10-2010	Regeerakkoord VVD & CDA, *'Vrijheid en verantwoordelijkheid'* met voornemen te komen tot nationale politie op basis van wetsvoorstel 30 880 Gedoogakkoord VVD, CDA & PVV met voornemen te komen tot nationale politie op basis van wetsvoorstel 30 880
3.2.6.2	**14-12-2010**	Toelichtende brief minister Opstelten aan Tweede Kamer over wetsvoorstel nationale politie
	18-02-2011	Instemming met nota van wijziging bij wetsvoorstel 30 880 in ministerraad; Wetsvoorstel voor advies aangeboden aan Raad van State
	31-03-2011	Startdocument *Uitvoeringsprogramma Vorming nationale politie* wordt uitgebracht
	01-01-2012	Beoogde inwerkingtreding structuur en organisatie nationale politie

3.2.6.1 Tweede Kamerverkiezingen, regeer- en gedoogakkoord 2010

Verkiezingen

De verkiezingsstrijd voorafgaand aan de Tweede Kamer-verkiezingen van 9 juni 2010 gingen hoofdzakelijk tussen de drie 'traditionele middenpartijen' en de PVV, welke uiteindelijk uitmondde in een 'nek-aan-nekrace' tussen de VVD en de PvdA, welke nipt gewonnen werd door de VVD. Tijdens de campagne was de economische crisis, en de vraag welke maatregelen voor herstel noodzakelijk zouden zijn, dominant.

Verkiezingen Tweede Kamer		
Partij	2006	**2010**
VVD	22	**31**
PvdA	33	**30**
PVV	9	**24**
CDA	41	**21**
SP	25	**15**
D66	3	**10**

Daarmee ging het debat over bezuinigingen, aanpak van de staatsschuld en hervormingen, ook voor wat betreft de arbeidsmarkt en de huizenmarkt, en in het verlengde daarvan de hypotheekrenteaftrek. Het thema veiligheid speelde maar een beperkte rol in de debatten. Vooral de PVV trachtte zich het thema toe te eigenen, hoofdzakelijk vanuit het immigratie- en integratiedossier.

Kabinet-Rutte

Het kabinet van CDA en VVD met gedoogsteun van de PVV kwam tot stand na een formatieperiode van 125 dagen, van de dag na de Tweede Kamerverkiezingen (9 juni 2010) tot 14 oktober. Op 14 oktober bracht formateur Rutte verslag uit aan de Koningin en later die dag werd het kabinet-Rutte-Verhagen beëdigd. In de periode juni-oktober werden verschillende coalitievarianten verkend (waaronder een breed middenkabinet en een variant van 'Paars plus'). De totstandkoming van het kabinet-Rutte lijkt achteraf relatief vlot te zijn verlopen, ware het niet dat op 5 september nog werd geconcludeerd dat CDA, VVD en PVV "*onvoldoende vertrouwen hadden om dit avontuur met elkaar aan te gaan*" (aldus toenmalig *informateur* Opstelten). Na gesprekken met de partijen door Herman Tjeenk Willink werd Opstelten opnieuw als informateur aangesteld, hetgeen resulteerde in eindverslag aan de Koningin op 30 september, evenals het uitbrengen van het coalitie- en gedoogakkoord. Ook de formatie door Rutte verliep vervolgens relatief snel. Met de formatie werd duidelijk dat Ivo Opstelten benoemd zou worden als minister van Veiligheid en Justitie en dat hij als oud burgemeester van Rotterdam de eenwording tot nationale politie zou gaan leiden. Dat dit een bewuste keuze van het kabinet en Opstelten was blijkt uit diverse interviews:

> "*Opstelten ging voor één ding naar Den Haag, de nationale politie!*"
> (…)
> "*Als de nationale politie er zou komen, dan moest dat geleid door een VVD'er, Opstelten past precies in die opgave*"

Tijdens de informatieperiode leek de discussie over de reorganisatie van de politie nog stevig gevoerd te worden door tal van actoren rondom het politiebestel (zie ook hierna). Toen eenmaal duidelijk was dat CDA en VVD met gedoogsteun van de PVV een kabinet zouden vormen, leek ook het kabinetsstandpunt om te komen tot een (meer) nationale politie snel vastgelegd in het akkoord. Zo onderschreef ook een van de politiewetenschappers:

> "*er is hoogstens een kwartier over het punt gesproken tijdens de formatie. De tekst in het gedoogakkoord had Opstelten bij wijze van spreken nog kunnen sms'en aan Rutte*"

Ook wanneer we specifiek kijken naar de verkiezingsprogramma's van 2010, voor wat betreft de standpunten omtrent de politie, is de uitkomst zeer begrijpelijk.

Partij	Standpunt omtrent organisatie politie in verkiezings-programma
VVD[12]	(…) De gebrekkige samenwerking tussen de korpsen leidt tot te veel bureaucratische afstemming en gaat ten koste van de echte taken van de politie. De VVD wil daarom de 26 korpsen samenvoegen tot één 'Politie Nederland' (…) (p.32)
CDA[13]	(…) Er komt een landelijke politieorganisatie. Het gezag over de politie blijft voor wat de openbare orde betreft bij de Burgemeester en de regionale en lokale driehoek en voor de rechtshandhaving bij de Officier van Justitie. Het beheer van de nieuwe politieorganisatie komt bij de rijksoverheid te liggen, (…) (p.14)
PVV[14]	(…) Geen versnippering, maar één nationale politie (…) (p.11)

Passage in Regeerakkoord en gedoogakkoord
"Er komt een nationale politie onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. Er komen tien politieregio's waarbij de grenzen van de tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde, capaciteitsinzet voor lokale taken en het vergunningenbeleid. Bij geschillen in een regio over de inzet van de politie wordt de beslissing genomen door de regioburgemeester bij wie het gezag berust, gehoord de regionale hoofdofficier van justitie en de regionale politiechef. De regioburgemeester (de burgemeester van de grootste gemeente in de regio) stemt daartoe af met de burgemeesters in de regio. Bij geschillen over de inzet van de politie die de regio overstijgen, beslist de minister of degene die hij daartoe gemandateerd heeft. In de regio's beslist de driehoek over de inzet waarbij de burgemeester een beslissende stem heeft. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet (30880) wordt aangepast aan het voorgaande"

Nationale politie en de standpuntbepalingen

Gegeven de ontwikkelingen zoals beschreven in de voorgaande vier 'perioden' leek een mogelijke reorganisatie van de politie in 2010 richting een meer nationaal gestuurde of nationaal beheerde politie zeer voor de hand te liggen. Dat maakte ook, dat de verschillende partijen die op dat moment (nog) negatief stonden tegenover deze ontwikkeling, zich tijdens de informatieperiode zeer actief opstelden in het lopende debat. Voornaamste aanvoerders van dit debat waren (zoals ook in het verleden) de korpsbeheerders van de grote steden, en in het verlengde daarvan, het Korpsbeheerdersberaad (dat na de kabinetsformatie veranderde van opvatting). Ook de VNG (als partner van het Korpsbeheerdersberaad) bleef half 2010 tegen realisatie van

[12] *Orde op Zaken. Verkiezingsprogramma 2010-2014.*
[13] *Concept Verkiezingsprogramma CDA 2010: Slagvaardig en Samen.*
[14] *De agenda van hoop en optimisme. Een tijd om te kiezen: PVV 2010-2015.*

de nationale politie. Thom de Graaf (burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Veiligheidsberaad) en Annemarie Jorritsma (voorzitter VNG) schreven in augustus 2010 nog een fel opiniestuk (verschenen in diverse media onder meer onder de kop "*nationale politie heilloos plan*") in de hoop het debat te kunnen sturen richting een minder nationaal beheerde of gestuurde politie. Zij betoogden onder meer:

> "Een nationale politie in deze vorm – alleen maar gericht op opsporing – is een justitiepolitie, die niet alleen op te grote afstand van gemeenten en haar inwoners staat, maar ook nog eens minder in staat is criminaliteit terug te dringen" (…)
> "beheer kan goedkoper, maar besparen doe je niet met weer een structuurwijziging. Het is een achterhaalde opvatting dat met meer centrale bedrijfsvoering ook het beleid en de dienstverlening gecentraliseerd moeten worden"

Ook het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is half 2010 tegen de nationalisering. Er gaat veel zeggenschap verloren, de afstand binnen de organisatie zou te groot worden en de invloed van burgemeesters op de inzet van agenten en middelen te klein, aldus Bernt Schneiders, voorzitter van het NGB. Maar op de VNG, het NGB/de korpsbeheerders en diverse politici na, leek een meerderheid van de betrokken partijen inmiddels (half 2010) voor een meer nationaal beheerde politie. Ook het Openbaar Ministerie mengde zich openlijk in de discussie, als groot voorstander van de nationale politie. De bijdrage aan het debat werd onder meer door voorzitter van het College van procureurs-generaal, Brouwer, geleverd middels een opiniestuk in NRC Handelsblad van 21 augustus 2010):

> "voor de strijd tegen de georganiseerde misdaad is één Nationale Politie nodig. Nu moet de politie tachtig procent van de bendes die zich bezighouden met drugs- en mensenhandel laten lopen wegens capaciteitsgebrek."

Ten tijde van de kabinetsformatie is ook de Raad van Korpschefs 'om'. Zo stelt korpschef Aad Meijboom in een Ikon-programma dat de RKC positief over nationale politie heeft geadviseerd aan de korpsbeheerders. Ook voorzitter van de RKC, Leon Kuijs, spreekt eind 2010 over het positieve standpunt van de Raad over een nationale politie. Dat de 'strijd' met de korpsbeheerders (als bazen van de politie) een dominante rol heeft gespeeld in de standpuntbepaling, blijkt uit diverse interviews. Zo stelde Kuijs in 2009 na zijn aantreden in een interview nog:

> "Ik ben geen voorstander van nationale politie want ik geloof in ondernemerschap en in contragewicht'. 'Ik ben bij uitstek een "polderproduct". Het duurt langer, maar het resultaat is beter, omdat het niet tot stand komt door centrale besluitvorming of beperkte visie van een smalle top.'" (De Vries, 2009)

Maar in 2010 is de Raad van Korpschefs veranderd van standpunt, zo gaf Kuijs aan:

> "Het werk en het overleg werd steeds complexer. De korpschefs hebben de verdediging van hun eigen regio's laten varen. Om aan slagkracht te winnen, zijn we over onze eigen schaduw heen gesprongen" (Cornelisse, 2010)

De koerswijziging van de Raad van Korpschefs wordt verdedigd, evenals de reden voor de beperkte aandacht die hieraan is gegeven:

> "De korpsbeheerders – de burgemeesters van de grootste gemeenten in de 25 politieregio's – zijn nog verdeeld. 'Uit respect voor onze bazen hebben we ons bescheiden opgesteld.' De raad heeft het standpunt neergelegd bij bestuurlijke en politieke hoofdrolspelers" (ibid.).

Naast de Raad van Korpschefs, het OM en de meeste politieke partijen, staan half 2010 ook de politievakbonden op hoofdlijnen achter het idee van een meer nationale politie.

3.2.6.2 Het besluit tot nationale politie voorbij?

In paragraaf 3.2.1 is reeds ingegaan op de gevolgen en effecten van realisatie van een nationale politie zoals wordt voorgesteld door het kabinet-Rutte, in het bijzonder door minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten. Onderstaand zal nog kort worden ingegaan op het vervolg van het (politieke) debat na de brief van 14 december 2010 van de minister aan de Tweede Kamer als toelichting op het voorstel tot realisatie van de nationale politie.

Strijd over ambities
De politieke discussies in 2010 (en 2011) over het besluit te komen tot een nationale politie werden 'geflankeerd' door discussies over een andere ambitie uit het gedoogakkoord, namelijk de uitbreiding van de politiesterkte met 3000 agenten (waaronder 500 'animalcops').
Naast een kleine discussie over deze 'animalcops' (door korpschef Welten, tot woede van de PVV, aangeduid als "caviapolitie" (*Binnenlands Bestuur*, 04-01-2011)) ging een meer fundamentele en deels financiële discussie over de (on)mogelijkheden van de extra agenten. Uit de brief van 14 december van minister Opstelten blijkt dat een gedeeltelijke korting op het budget (voorgenomen door het vorige Kabinet) teniet wordt gedaan, waarmee de politiesterkte zal uitkomen op 49.500fte, bij een sterkte van 49.436fte in juni 2010. Alleen door de 'intensivering' van het budget voor de politie was deze sterkteafspraak realiseerbaar.
De voorgerekende politiesterkte wordt eind 2010 zeer wisselend beoordeeld in het licht van de 'verkiezingsbeloften'. Zo betoogt Ferd

Crone (penningmeester van het dagelijks bestuur van de korpsbeheerders) dat het er alle schijn van heeft dat het kabinet een rekenfout heeft gemaakt (*Binnenlands Bestuur*, 3-10-2010). Ook D66-kamerlid Magda Berndsen (tevens oud-burgemeester en oud-korpschef) spreekt in november 2010 van een rekenfout door het kabinet. De Raad van Korpschefs lijkt aanzienlijk 'milder' op dit punt:

> "Over geld hebben we het niet meer. Er wordt 17 miljard euro bezuinigd en de politie komt er genadig af. Als korpschefs hebben we afgesproken: hier gaan we het mee doen. Punt uit" (Binnenlands Bestuur, 12-11-2011).

<u>*Proces in 2011*</u>

Zoals gesteld heeft minister Opstelten eind 2010 het voorlopige wetsvoorstel ter consultatie aan verschillende partijen voorgelegd (o.a. Korpsbeheerdersberaad en Raad van Korpschefs). Gelijktijdig met deze consultatie is de brief van 14 december aan de Tweede Kamer gezonden om zodoende de Kamer te informeren over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Over deze brief is gedebatteerd tussen minister en Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg van de commissie Veiligheid en Justitie op 12 januari 2011. Tijdens dit debat werd duidelijk dat een meerderheid van de partijen (inmiddels) voorstander is van de eenwording tot nationale politie. Alleen ChristenUnie en GroenLinks spraken zich uit tegen het voorstel. Logischerwijs volgden van andere partijen kritische vragen over de exacte invulling, de nadere uitwerking van wetsvoorstel en de verhouding tussen landelijke en lokale prioriteiten.
Daarnaast is het wetsvoorstel op diverse plaatsen aan de orde geweest waar andere betrokken partijen aanwezig waren, zoals in de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid op 13 januari 2011 en tijdens het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) op 24 januari waar vertegenwoordigers aanwezig waren van zowel VNG, IPO, politie, OM en het ministerie. De debatten en discussies vanaf januari 2011 maken eens temeer duidelijk dat het besluitvormingsproces en de daarbij behorende belangenstrijd doorgaat ook nadat de eerste besluiten zijn genomen. Een voorbeeld hiervan vormden enkele korpsbeheerders. Bijvoorbeeld Thom de Graaf, die zich rekenschap geeft van de fase van besluitvorming, maar blijvend probeert de invulling van de besluitvorming te beïnvloeden, zo stelt hij in een interview met de Telegraaf op 17 februari 2011:

> "Geef ons de vrijheid om specifieke problemen in onze regio's aan te kunnen pakken" (…) "De politiek heeft gesproken, dus de minister treft in mij een meewerkende burgemeester. Maar nu de boot is afgevaren, moeten we wel zorgen dat de koers goed is. We moeten er voor waken dat er straks één groot, log bureaucratisch apparaat ontstaat".

Ook de reactie van de VNG en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op de concept nota van wijziging Politiewet (27-01-2011) kan als bijdrage aan deze voorzetting van de beleidsdiscussie worden gezien.

De voorzetting van beleidsdiscussie na genomen besluiten is allesbehalve een nieuw verschijnsel. Wanneer we de literatuur bekijken kunnen hiervoor verschillende verklaringen worden aangevoerd. Zo kan het te maken hebben met het verschil tussen besluit- en beleidsvorming enerzijds en beleidsimplementatie anderzijds (zie o.a. Pressman & Wildavsky, 1984). Daarnaast kan het te maken hebben met het verschil in opvatting van de verschillende actoren over de vraag in welke fase van het beleidsproces het traject zich bevindt.
Zoals aan het begin van deze paragraaf reeds aangegeven: "*In elke ronde is het mogelijk dat de ene participant zijn activiteiten typeert in termen van beleidsuitvoering, terwijl een andere participant handelt in termen van beleidsevaluatie en een derde in termen van beleidsvoorbereiding of beleidsbepaling*" (Teisman, 2001: 306).

Dat in de laatste fase van de besluit- en beleidsvorming de discussie over de invulling van, bijvoorbeeld wetgeving, kan doorgaan zien we ook in de literatuur van Hoogerwerf. Zo stelt hij in 'stap 8' van zijn ontwikkelingsfasen van beleid. *"Bij de uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp is met name de inhoudelijke argumentatie een onderwerp van politieke machtsuitoefening"* (1998: 47).

Op 18 februari 2011 heeft de Ministerraad besloten het wetsvoorstel bij de Raad van State aanhangig te maken (Kamerstukken 2010-2011, 29 628, nr. 237), hetgeen inmiddels (zomer 2011) een kritische beoordeling heeft opgeleverd.
Daarnaast is op 22 februari overeenstemming bereikt tussen Minister, Korpsbeheerdersberaad en het College van procureurs-generaal over het transitieakkoord. Na behandeling van het advies van de Raad van State zal het – al dan niet aangepaste – wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede Kamer ter behandeling. Het streven van de minister is om het wetsvoorstel in werking te laten treden met ingang van 1 januari 2012. Daarvoor is als vanzelfsprekend in het wetgevingsproces nog de behandeling in de Eerste Kamer aan de orde, hetgeen mogelijkerwijs nog tot discussie zou kunnen leiden. Dat heeft onder meer te maken met het lidmaatschap van de Eerste Kamer van enkele politieke hoofdrolspelers in de afgelopen jaren in de besteldiscussie.

Zo maken de volgende leden deel uit van de Eerste Kamer sinds de verkiezingen via Provinciale Staten op 23 mei 2011:

- Guusje ter Horst (PvdA)
- Klaas de Vries (PvdA)
- Thom de Graaf (D66)
- Koos Schouwenaar (VVD), was als burgemeester tegenstander van nationale politie (zie Salverda, 2010)
- Elco Brinkman.

De respondenten in het onderzoek (onder wie een aantal van de huidige Eerste Kamerleden en een oud Eerste Kamerlid (tentijde van het onderzoek nog lid)) waren verdeeld over de vraag of het wetsvoorstel nog op een fundamentele discussie zou kunnen stuiten in de Eerste of Tweede Kamer.

Ontwikkelingen rondom de nationale politie vanaf maart 2011
Gedurende de periode van onderzoek (december 2010-april 2011) is de ontwikkeling met betrekking tot de nationale politie doorgegaan, zoals ook eerder beschreven. Daar kunnen in de laatste fase van dit onderzoek (maart-april 2011) nog twee elementen aan worden toegevoegd. Allereerst de naam van de kwartiermaker nationale politie. Op 11 april 2011 werd bekend gemaakt dat Gerard Bouman *per 16 mei 2011 wordt aangesteld en voor het eind van het jaar een plan zal opstellen voor de inrichting en realisatie van het nieuwe landelijke politiekorps zodat de nationale politie van start kan gaan als het parlement instemt met de Politiewet* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 11-04-2011). Bouman was de afgelopen 3,5 jaar hoofd van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (AIVD). Al bij de bekendmaking van de functie van kwartiermaker werd duidelijk dat deze functionaris tevens de beoogd korpschef van de nationale politie zou zijn. Getuige ook de koppen in de media, na de bekendmaking van de naam van Bouman: "*Hoofd AIVD Bouman korpschef nationale politie*" (Trouw, 11-04-2011), "*Gerard Bouman chef nationale politie*" (NOS Nieuws, 11-02-2011).

De tweede, meer inhoudelijke ontwikkeling met betrekking tot de voortgang van de nationale politie, betreft het *startdocument 'Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie'* dat op 31 maart 2011 werd gepresenteerd door minister Opstelten. In het startdocument is een weergave opgenomen van het '*eindbeeld*' van de nationale politie, een toelichting op de verhouding tussen onder meer de minister en de korpschef, en een uitvoerige toelichting op het proces tot en met de start van de nationale politie per 1 januari 2012. Daar is tevens aan toegevoegd een uitwerking van de overgang van 'initiatief naar ontwerp' voor de nationale politie, waarbij voor de

verschillende onderdelen is aangegeven wat de eenwording zal betekenen (voor o.a. vtsPN, IOOV en het politiedienstencentrum). Tot slot is een analyse gemaakt van de verschillende risico's die de nationale politie (mogelijk) met zich meebrengt en hoe hier in de komende tijd aan gewerkt zal worden, zodanig dat de risico's zoveel mogelijk worden vermeden of verkleind. Naast de kans op een "*afnemend draagvlak*" en "*Initiatieven die afbreuk doen aan de centrale regie op de vorming van de nationale politie*" wordt gewezen op "*onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de lopende ('going concern') zaken betreffende de politie en wie verantwoordelijk is voor de vorming van de nationale politie.*" en "*politieprestaties lopen terug door het beslag dat het verandertraject op de politieorganisatie legt*" (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 31-03-2011). Op deze laatste twee punten zal bij de aanbevelingen nog worden teruggekomen.

3.3 Actoren betrokken bij en rondom het besluit-vormingstraject

In de vorige paragaaf is ingegaan op het verloop van het besluit-vormingsproces rond de besteldiscussie. Daarmee is ook op een aantal momenten duidelijk geworden dat de inbreng (en invloed) van verschillende actoren over de jaren heen is veranderd en op specifieke momenten juist groter of kleiner was. Dat heeft gedeeltelijk te maken met (gevestigde) 'machtsposities', maar ook met de specifieke inbreng die de verschillende actoren op momenten willen en kunnen leveren. Zowel vanuit inhoudelijk oogpunt (*welke argumenten zijn aan de orde?*) alsook vanuit de fase in het beleidsproces (*beleidsvorming, besluitvorming, of beleids-implementatie*).
In deze paragraaf zal meer specifiek worden ingegaan op de verschillende betrokken actoren en hun posities binnen het krachtenveld. De analyse is daarmee een poging een antwoord te formuleren op deelvraag 3:

Welke *actoren* zijn betrokken (geweest) bij besteldiscussies en besluitvormingstrajecten omtrent de organisatie en structuur van de politie?

In de navolgende twaalf paragrafen zal telkens worden stilgestaan bij één van de actoren. Daarbij zal worden ingegaan op de achtergrond van deze actor, de opvatting van de actor over het politiebestel en de wijze van betrokkenheid bij de besteldiscussie. Bij dit laatste gaat het om de vraag *hoe deze actor de besteldiscussie heeft proberen te*

beïnvloeden. Er zal bij enkele van de actoren ook kort worden ingegaan op relaties en coalities met andere actoren. Daarbij kan worden opgemerkt dat de functionarissen binnen de organisaties (bijvoorbeeld een individuele burgemeester, of een korpschef) niet eenzijdig te 'plaatsen' zijn in de twaalf actoren die behandeld zullen worden. Dat heeft veelal te maken met dubbelrollen. Daarbij gaat het in het de meeste gevallen om functionarissen in het openbaar bestuur of de politieorganisatie met een *politieke achtergrond*. Zij functioneren in dat geval in verschillende lijnen in het netwerk.
In hoofdstuk 4 wordt op de verschillende coalities teruggekomen, in reactie op de vraag in hoeverre deze bepalend zijn geweest voor de besteldiscussie in de periode 1993-2010 en de uitkomsten daarvan. Ook voor de behandeling van de actoren in deze paragraaf geldt – evenals voor de momenten en ontwikkelingen in paragraaf 3.2 – dat selectie is voortgekomen uit en inhoud is geanalyseerd op basis van zowel de interviews, de wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke literatuur, en via de directe bijdragen door actoren, middels bijvoorbeeld opiniestukken of strategische notities.

3.3.1 Selectie van actoren

De actoren, welke in de subparagrafen 3.3.2. t/m 3.3.12 zullen worden behandeld, zijn door een meerderheid van respondenten genoemd als speler in het krachtenveld rond het politiebestel. Daarnaast geldt dat deze actoren in veel van de (wetenschappelijke) literatuur rondom de besteldiscussies terugkomen. Bij de selectie van actoren op basis van de documenten en de literatuur is ook in het bijzonder gekeken naar de analyse van Peters (1999: 134-177), welke betrekking had op de invloedsfactor van verschillende actoren bij de reorganisatie van de politie tussen 1989 en 1993. Daarnaast is ook de analyse van Huberts (2007) betrokken, over de invloed van functionarissen binnen het politiebestel op beleid, beheer en gezag van de politie.

Paragraaf	Actor
3.3.2	Korpschefs & Raad van Korpschefs (/Raad van Hoofdcommissarissen)
3.3.3	Korpsbeheerders en Korpsbeheerdersberaad
3.3.4	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
3.3.5	Veiligheidsberaad
3.3.6	Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)

3.3.7	Politieke Partijen
3.3.8	Minister(ie) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Minister(ie) van Justitie / Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie
3.3.9	Politievakbonden
3.3.10	Politiewetenschap
3.3.11	Algemene Rekenkamer
3.3.12	Overige betrokken actoren; SMVP

Niet behandelde actoren

Het overzicht maakt tevens duidelijk dat bij een aantal actoren *niet* in het bijzonder wordt stilgestaan. Dat heeft – in het verlengde van bovenstaande – twee redenen. Allereerst de beperktere toegekende rol in de besteldiscussies. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de gemeenteraden. Ondanks dat in diverse publicaties en ook in het voorstel voor de nationale politie in 2010, de rol van de gemeenteraden aan de orde komt, werden zij door de respondenten niet als een dominante actor benoemd. De bijdrage 'namens' de gemeenteraden aan de besteldiscussie is beperkt, al kan gesteld worden dat de VNG in deze optreedt als (gedeeltelijke) belangenbehartiger van de gemeenteraden (naast het belang van lokale bestuurders dat door de VNG wordt vertegenwoordigd).

Een tweede actor die in deze paragraaf niet als zodanig wordt behandeld is de media. Ondanks dat een enkele respondent de media wel als afzonderlijke actor benoemde, werd door de meerderheid de media en het veranderde medialandschap (inclusief de 'medialogica') meer als omgevingsfactor of als context benoemd. Waarmee het belang van de media overigens eerder groter leek te worden gemaakt dan kleiner. Kortom; de media is geen zelfstandige actor met een eigen inbreng *in* de besteldiscussie, maar ontegenzeggelijk van grote betekenis *voor* de besteldiscussie, en in bredere zin voor het opereren en functioneren van de politie. Dit laatste heeft volgens nagenoeg alle respondenten direct of indirect invloed op de discussies over het politiebestel en op de structurering en de prioriteiten van de politie.

In hoofdstuk 4, waarbij de focus ligt op de verklaringen voor de uitkomsten van de besteldiscussie, zullen de verschillende aspecten uit hoofdstuk 3 (actoren en momenten) op elkaar worden betrokken.

3.3.2 Korpschefs en Raad van Korpschefs (Raad van Hoofdcommissarissen)

Wanneer wordt ingezoomd op de rol en functie van korpschefs, dienen we een onderscheid te maken tussen de individuele korpschef en het collectief verband van korpschefs. Hierbij gaat het bij de individuele korpschef om de ontwikkeling van het ambt, meer in het bijzonder de invulling in de afgelopen jaren voor wat betreft functie, opstelling en profilering. Bij het collectief van korpschefs gaat het om de samenwerkingsverbanden en de collectieve belangenbehartiging in debatten en onderhandelingen.

Korpschefs

Wanneer we focussen op de rol en functie van korpschef, zien we dat deze in de afgelopen jaren sterk zijn veranderd (zie voor een goed overzicht '*Blauwe Bazen*' van Boin et al., 2003). Als daarbij meer specifiek gekeken wordt naar de periode 1993-2010, kunnen we constateren dat de korpschefs in de periode rond de totstandkoming en inwerkingtreding van de Politiewet 1993 duidelijk als politiemanagers werden 'neergezet', als zodanig werden aangesproken, en zichzelf als zodanig voordeden. "*Dat vergde nieuwe kwaliteiten als netwerken en overtuigen om de steun van agenten voor beleidsprioriteiten en werkwijzen te garanderen. En ook ten aanzien van het bestuur dienden de politiemanagers zich actiever op te stellen. Naast het tonen van sensitiviteit voor politiek-bestuurlijk gevoeligheden moesten ze ook beleidsvaardig zijn, omdat ze in steeds grotere mate betrokken werden bij het opstellen en uitvoeren van lokaal veiligheidsbeleid*" (Van der Meulen, 2010: 163). Dit resulteerde tevens – zoals ook eerder omschreven – in oktober 1993 in de Machiavelli-prijs voor de korpschefs van de vier grootste steden.
De IRT-affaire maakte vervolgens dat het imago van de politie, en ook dat van de politieleiders, onder druk kwam te staan en de "blauwe bazen" hun "toon moesten matigen". Daar kwamen lokaal nog een aantal spanningen bij. Bijvoorbeeld in Amsterdam, toen korpschef Nordholt "*zich tijdens de toenmalige affaire zou hebben gemanifesteerd als 'de kroonridder van de gerechtigheid'. Een formele zwijgplicht vond de geschoffeerde burgemeester Patijn destijds te ver gaan. Wel moest Nordholt zijn publicitaire optreden voortaan afstemmen met Patijn, naast burgemeester ook korpsbeheerder*" (J. Verlaan, 19-10-2009).
Eind jaren negentig en in het begin van het nieuwe millennium zien we (zoals ook in paragraaf 3.2 beschreven) dat de eerste wetswijzigingen op de Politiewet 1993 worden doorgevoerd omtrent de aanpassing van beheersbevoegdheden voor wat betreft de politie, waarbij sturingsmogelijkheden van de ministers werden versterkt.

Deze ontwikkeling lijkt zich in de jaren 2003-2010 gestaag te hebben doorgezet, met de nodige wetswijzigingen en versterking van de beheers- en coördinatie-mogelijkheden op Rijksniveau en een versterkte rol van de burgemeester in het veiligheidsdomein (zie o.a. WODC, 2010) enerzijds, en het werken aan versterking van de samenwerking tussen de autonome korpsen anderzijds.

Naast de juridische ontwikkelingen en de bevoegdheden die (in toenemende mate) werden toegekend aan burgemeesters en ministers, lijkt zich nog een belangrijke trend voor te doen met betrekking tot de korpschefs. Zo constateren Boin, Van der Torre & 't Hart:

> "*De politietop heeft op dit moment te maken met een generatie-wisseling. Niet alleen daarom is de Nederlandse politie te typeren als een organisatie die zich op een breukvlak van tijdperken bevindt. Ook de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context waarbinnen de Nederlandse politie opereert, verandert en daarmee het ambacht van politieleiderschap*" (Boin et al., 2003b: 4).

Deze generatiewisseling heeft volgens Boin et al. te maken met de ontwikkeling van het draagvlak voor de visie zoals beschreven in '*Politie in Verandering*' (1977), ook wel omschreven als de POS-visie (als afgeleide van de Projektgroep Organisatie Structuren). Daarin wordt "*de instrumentele kijk op de politie – als 'sterke arm van de staat'- verworpen; de politie moet met beide benen in de samenleving staan. De relaties met andere 'partners in veiligheid', in het bijzonder het lokaal bestuur, staan in dit denken centraal*." Om die reden, zo stelt de POS-visie, moet de politie decentraal worden georganiseerd.
Het breukvlak ontstaat rond 2003, waarbij aan de ene kant de korpschefs staan die vasthouden aan het POS-denken. "*Deze korpschefs vinden dat de wijkpolitie 'leidend' dient te zijn en dat de politiekorpsen moeten worden 'gekanteld'; de lokale politie informeert en stuurt de rest van de organisatie zodat maatwerk wordt geleverd*". Een ander deel van de korpschefs acht de wijkpolitie van minder groot belang. "*Zij ziet de wijkpolitie als een geografische verschijningsvorm van de politie*" (Boin et al., 2003b). Dat de POS-visie dominant is geweest, of sterker, tot geruime tijd na zijn verschijnen van invloed is (geweest) op het denken over taakuitvoering en taken van de politie, blijkt uit diverse bronnen (zie o.a. Wiebrens, 2004).
Uit de nadere analyses van Boin et al. (2003a; 2003b) valt nog een aantal zaken op te maken. Twee daarvan hebben ook in bredere context voor dit onderzoek betekenis. Allereerst constateren zij dat er ook in 2003 al korpschefs zijn die voorstander waren van een meer nationaal georganiseerde politie, maar dat een dergelijke organisatie

vanuit het perspectief van de korpschefs lastig zou kunnen zijn (zeker in het politiek tijdsgewricht van 2003). "*Het zou niet alleen beteken dat menig politieleider afstand moet doen van de visie die ze lang, soms decennilang, hebben gekoesterd en beleden. Het zou op veel plaatsen bovendien neerkomen op een pleidooi voor schaalvergroting, en daaruit voortvloeiend, opheffing van het betreffende regiokorps. De korpschefs verkeren in onzekerheid over de optimale samenhang tussen POS-verworvenheden en concrete werkwijzen waarmee die zijn gewaarborgd*" (Boin et al., 2003).
Wanneer we in 2011 hier op terugkijken, kunnen we constateren dat de inschatting door de korpschefs van mogelijke wijzigingen in het politiebestel als gevolg van politieke besluitvorming – en het daar openlijk zich naar schikken vanwege de gevolgen voor de eigen functie en positie – ook in 2003 aan de orde was.
Ten tweede, en daarmee besluiten Boin et al., zullen korpschefs blijvend moeten balanceren. Balanceren tussen drie onderling tegenstrijdige, politiek-bestuurlijke impulsen, of zelfs logica's, welke in het licht van het voorgaand beschrevene een sterke samenvatting lijkt te geven van de spanningsvelden waarbinnen korpschefs dienen te opereren. Deze spanningsvelden lijken ook anno 2011 nog zeer sterk aanwezig te zijn. Het gaat hierbij om:

1. Pogingen tot *centralisatie en hiërarchiesering* van de verhoudingen enerzijds, en de wens tot behoud van het *lokale en decentrale* anderzijds.
2. Pogingen tot *verzakelijking en contractualisering* van de verhoudingen en de prestaties enerzijds, en de wens tot *behoud van autonomie* en het geven van '*ruimte aan de professional*' anderzijds.
3. De aandacht voor en het handelen naar *incidenten en affaires*, als uiting van kortetermijndenken enerzijds, en, de wens en het besef dat het meer over structurele aangelegenheden en de langetermijn organisatiedoelen en -ontwikkeling zou moeten gaan, anderzijds.

Voor wat betreft de ontwikkeling van de korpschefs, kan in meer brede zin tevens geconstateerd worden dat de aandacht voor 'politie-leiderschap' de afgelopen jaren sterk is toegenomen, onder meer vanuit de bredere roep om 'leiderschap'. We zien dit ook sterk terug in wetenschappelijke publicaties met verschillende perspectieven op het politieleiderschap en de ontwikkeling daarvan (naast Boin et al., 2003a; 2003b, bijvoorbeeld; Bisschop et al., 2010: Van der Meulen, 2010).
Wanneer we voor de periode 1993-2010 kijken naar de specifieke invloed van individuele korpschefs op de besteldiscussie lijkt deze beperkt te zijn. Zowel uit de interviews als uit de literatuur komt naar

voren dat individuele korpschefs niet of nauwelijks bij machte zijn geweest daadwerkelijk invloed uit te oefenen. De huidige situatie lijkt daarmee op die in de periode 1989-1993, waarover Peters (1999) constateert dat voor wat betreft de "invloedsreputaties" de politiechefs plaats twaalf van de vijftien betrokken actoren innemen. Wel stelt Peters vast dat politiechefs invloed hebben kunnen uitoefenen op basis van hun deskundigheid op het terrein van politie en politiebeleid, en voor sommigen ook op hun partijpolitieke contacten. Deze toevoeging van Peters lijkt ook voor de periode na 1993 van toepassing, bijvoorbeeld wanneer we kijken naar de onderzoekscommissies. Daarbij zijn in de meeste gevallen (oud)korpschefs betrokken in de organisatie (o.a. Commissie Hendrikx) of werden korpschefs gehoord of geconsulteerd door de organisaties.
Het voorgaande overziend, kunnen we constateren dat de korpschefs met momenten in lastige posities verkeren, al dan niet inherent aan het ambt of de organisatiecontext. Zoals Boin et al. (2003) stellen: "*Korpschefs zullen daarin hun weg moeten vinden, ieder voor zich en met elkaar*."
Fijnaut vat het voorgaande eveneens samen:

> "De korpschefs vormen toch het punt waarin de krachten van binnen het politieapparaat, en hierbinnen de recherche, het meest geconcentreerd botsen op die van de instellingen, autoriteiten en organisatie eromheen. Slagen zij er niet in die centripetale krachten te verenigen dan spatten deze centrifugaal uiteen en blijven zij, de korpschefs, eenzaam achter, ten prooi aan het vrije spel der krachten, binnen en buiten de media" (Fijnaut, 1994b).

Raad van Korpschefs (Raad van Hoofdcommissarissen)
De Raad van Korpschefs is (anno 2011) het overlegorgaan van de chef van het Korps Landelijke Politiedienst en de 25 korpschefs van de regionale politiekorpsen. De commandant van de Koninklijke Marechaussee is agendalid. Formeel heeft het orgaan per 1 september 2009 de naam Raad van Korpschefs gekregen (RKC), nadat het tussen 1994 en 2009 doorging onder de naam Raad van Hoofdcommissarissen (RHC). De overgang in naam had ook een functionele betekenis:

> "*Het gaat om het vertegenwoordigende orgaan en het overleg-platform van korpschefs. Het gaat dus om de functie, niet om de rang, het is een goede zaak dat ze dat hebben aangepast*" (Barendse, 14-03-2011).

In 1994 is het gestructureerde overleg van korpschefs / hoofdcommissarissen van start gegaan als voortzetting van het toenmalige Coördinerend Politieberaad (CPB), dat sinds 1984

functioneerde. De RKC is het eerst vertegenwoordigende orgaan van de korpschefs in overleg met en voor advies aan beheers- en gezagsinstituties die gaan over de politie, waaronder de minister en het Korpsbeheerdersberaad. Minister ter Horst beschreef in de brief van 19 december 2008 een drieledig takenpakket voor de RHC, welke later in beperktere bewoording is overgenomen in het bestuursakkoord van 9 juli 2009:

1. Het gevraagd en ongevraagd adviseren van het Korpsbeheerdersberaad.
2. Het opstellen van gemeenschappelijk beleid op het terrein van de taakuitvoering en beheer.
3. Het opstellen van functionele eisen en standaarden van de producten en diensten van de DCB en het bewaken van de kwaliteitsontwikkeling van de taakuitvoering van de DCB.

Dit takenpakket onder de duidelijke bepaling voor wat betreft de verhoudingen: "*de (voorzitter van de) Raad van Korpschefs handelt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Korpsbeheerders-beraad.*"

De taakvervulling van de RKC zien we ook terug wanneer onderzoeksrapporten over of van betekenis voor de politie verschijnen. Veelal wordt een reactie van de RKC opgenomen, nadat al dan niet in een eerder stadium met de RKC is overlegd, zie bijvoorbeeld de rapporten van de Algemene Rekenkamer en de diverse eerder genoemde commissies (waaronder Van Traa en Leemhuis-Stout). Tevens ontwikkelt de RKC beleid en probeert zij een bijdrage te leveren aan het debat over de politie, via de vaktijdschriften en de verschillende politieonderdelen.

De functie van belangenbehartiger en een versterkt overlegplatform waarlangs samenwerking bevorderd kan worden, blijft tussen de korpschef lastig, zo blijkt. Niet alleen gaat het om 26 individuele korpschefs die in eerste instantie staan (en ook willen staan) voor het *eigen* korps. De binding met de collega-korpschefs is op een aantal plaatsen sterk (wanneer het bijvoorbeeld gaat om politiebelangen), maar op een aantal thema's ook zwak. Dit laatste zien we bijvoorbeeld wanneer het gaat om verdeling van zaken over en tussen de korpsen (middelen, maar bijvoorbeeld ook ondersteuning), waarbij de 'coalitie' korpsbeheerder-korpschef opeens veel sterker lijkt te zijn dan de binding tussen de korpschefs onderling. Ook de geïnterviewde korpschefs spreken van een wisselende kracht van de RKC als vertegenwoordigend orgaan, gegeven de interne verdeeldheid. Overigens blijkt de verdeeldheid van de RKC ook een algemeen bekend fenomeen. Zo valt op te maken uit het antwoord

van Leon Kuijs net na zijn aantreden in 2009 als voorzitter van de RHC in een interview met Tijdschrift voor de Politie:

> De afgelopen jaren zijn er momenten geweest waarin er geen uniformiteit was binnen het RHC. Is het belangrijk dat de RHC als eenheid optreedt en is het collectief in de RHC al voldoende aanwezig?
>
> "*Collectieve regie is het toverwoord hierin. Maar het blijven natuurlijk zesentwintig zelfstandige ondernemingen die besloten hebben om meer samen te werken, als een concern*" (De Vries, 2009).

Waaraan hij toevoegt:

> *"Het mooiste statement dat ik hoorde bij mijn kennismakingsronde langs de autoriteiten was dat de RHC aangeduid werd als de 'Raad van gemiste kansen'"* (De Vries, 2009).

Wanneer we de invloed van de RKC in tijdsperspectief bekijken, blijkt dat ook bij de vorige grote reorganisatie sprake was van een beperkte macht van de RKC. In het onderzoek van Peters (1999) neemt zij plaats tien van de vijftien in voor wat betreft haar "invloedsreputatie" bij de reorganisatie van de politie. De verklaring die voor de geringe invloed in de periode 1989-1993 wordt toegekend aan het (toenmalige) Coördinerend Politieberaad lijkt eenzelfde als die we in 2010 constateren, zij het met het belangrijke verschil dat er bij de vorige reorganisatie veel meer, en meer verschillende politiechefs waren. In de woorden van Peters: "*Het CPB is als vertegenwoordigend en belangenbehartigend orgaan van de politiechefs weinig succesvol geweest in het beïnvloeden van de besluitvorming over de reorganisatie. De verklaring hiervoor lijkt op die voor de geringe invloed van de VNG: het CPB treedt op als vertegenwoordiger van alle Nederlandse politiechefs en heeft dus een zeer brede en verdeelde achterband. (…) Daarnaast heeft het CPB moeite gehad op belangrijke momenten toegang tot de bewindslieden te krijgen*" (1999: 177). Dit laatste punt uit de argumentatie voor de beperkte invloed van het overlegorgaan van korpschefs lijkt overigens voor de situatie in 2010 niet op te gaan. De banden met de politiek en de bestuursorganen lijken behoorlijk sterk te zijn (geweest).

Zoals in paragraaf 3.2 beschreven, waren de korpschefs lange tijd voorstander van een regionaal politiebestel (en tegenstander van een nationale politie). In 2010 zijn zij, deels ingegeven door de veranderde politieke omstandigheden, veranderd van standpunt. Zo gaf ook een van de korpschefs aan:

> *"Veel korpschefs redeneerden; als ik nu tegen blijf, dan is er straks voor mij geen plaats in het nieuwe bestel. Een aantal was altijd al*

voorstander van nationale politie. Maar er waren er een flink aantal die hun knopen telden en die zeiden, 'laten we nu maar meebewegen'"

3.3.3 Korpsbeheerders & Korpsbeheerdersberaad

De korpsbeheerder is in het huidige (regionale) politiebestel de burgemeester die verantwoordelijk is voor het beheer van het regionaal politiekorps. De Politiewet 1993 kende een koppeling tussen het korpsbeheerderschap en de burgemeester van de 'centrumgemeente' in een regio. Met de inwerkingtreding van (een gedeelte uit) het wetsvoorstel "*versterking beheersbevoegdheden Rijksniveau*" per 1 januari 2008 is deze koppeling losgelaten. De korpsbeheerder wordt volgens de nieuwe wet bij koninklijk besluit benoemd uit de burgemeesters van de gemeenten die binnen de politieregio vallen. De benoeming vindt plaats op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken nadat advies is ingewonnen bij de Commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal en nadat het Regionaal College is gehoord. De gewijzigde procedure kan gezien worden als versterking en het benadrukken van de verticale lijn tussen minister en korpsbeheerder. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat de korpsbeheerder verantwoording dient af te leggen aan zowel nationaal niveau (de politieministers) en regionaal niveau (aan het Regionaal College) (Fokkema, 2008). De aanpassingen in 2008 (sinds 1993) waren ingegeven door een wens te komen tot verbetering van de sturing van beheer en beleid en een verheldering in de verantwoordelijkheidverdeling tussen de betrokken organen op regionaal niveau.

> "*De verantwoordelijkheden rond het gezag, de burgemeester en de officier van justitie en het beheer, de korpsbeheerder, zijn de laatste jaren teveel door elkaar gaan lopen. Volgens de ministers was het goed functioneren van de complexe verhoudingen tussen bestuur, justitie en politie, te veel afhankelijk geworden van de informele en goede persoonlijke verhoudingen*." (Fokkema, 2008: 25).

Wanneer we bovenstaande aanpassingen in de periode 1993-2010 plaatsen, kunnen we constateren dat ze inhaakt op een periode van versterking van de positie van de korpsbeheerder. Niet zozeer formeel-juridisch, als wel 'functioneel' in het bestel, en de manier waarop invulling wordt gegeven aan de functie door de betreffende burgemeester. Zoals eerder gesteld waren het in 1993 de korpschefs die dominant waren in het publieke debat. Na de kentering (ingegeven door de IRT-affaire) in de verhoudingen tussen onder meer de korpschefs en de korpsbeheerders, waren het vooral de korpsbeheerders die zich weer positioneerden als bestuurders die bepalend waren in de sturing van de politie. Zo blijkt uit verschillende

onderzoeksrapporten in de afgelopen jaren dat de invloed en macht van de korpsbeheerder verder lijken te gaan dan hetgeen wettelijk is toegedeeld (Huberts, 2007). De Commissie Leemhuis-Stout (2005) stelt het tevens als illustratie bij het uiteen lopen van hetgeen de wetgever heeft *bedoeld* met de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden enerzijds, en *de dagelijkse praktijk van werking* van het politiebestel, anderzijds.

> "*De positionering van de korpsbeheerder is daarvan een voorbeeld; waar ondergeschiktheid aan het regionaal college mag worden verwacht, heeft de korpsbeheerder in de beleving van velen een bovengeschikte positie gekregen en hoewel ontkend, wordt in de praktijk ook als zodanig gehandeld. (…) De korpsbeheerder en de regionale beheerdriehoek houden zich niet meer alleen met beheer bezig – zoals oorspronkelijk is bedoeld – maar ook met gezag*" (2005: 5).

In dat licht vallen de aanpassingen in de wet in 2008 te begrijpen. Daarnaast kunnen we constateren dat in de verticale lijn (minister-korpsbeheerder) sturings-bevoegdheden 'noodzakelijk' waren, om ook op nationaal niveau verantwoording te kunnen afleggen over de prestaties in het veiligheidsdomein. De noodzaak hiertoe werd al eerder onderkend, zo stond in '*Veiligheidsnota 2002'*:

> "De minister van BZK zal gerichte invloed op de korpsbeheerders kunnen uitoefenen, mede ter ondersteuning van de afspraken die met de korpsbeheerders worden gemaakt. Op deze wijze kunnen de ministers worden aangesproken op het realiseren van de prestaties"

Korpsbeheerdersberaad (KBB)
De taken van het Korpsbeheerdersberaad zijn ook in 2008 (brief Ter Horst 19 december) en 2009 (Bestuursakkoord met de ministers, het College van procureurs-generaal en KBB) meer letterlijk uitgeschreven omtrent de ambities op het gebied van versterkte samenwerking.

Zo werd tot de taken van het KBB gerekend:

- Het adviseren aan de ministers over de landelijke prioriteiten en het opstellen van het ontwerp voor de verdeling van de landelijke prioriteiten over de korpsen.
- Het vaststellen en realiseren van gemeenschappelijk beleid op het terrein van taakuitvoering en beheer.
- De besturing van de Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering.

In het Bestuursakkoord 2009 zijn bovenstaande taken uitgewerkt, waardoor de taken werden gedefinieerd voor het Korpsbeheerdersberaad *in oprichting*. Daar werd aan toegevoegd; "*het korpsbeheerdersberaad wordt bij deze taken bijgestaan door de Raad van Korpschefs*". Detail daarbij was dat het KBB deze kandidaat voor de RKC voorstelt aan de ministers. Als laatste onderdeel van de besluitvorming in 2008-2009 kan nog worden toegevoegd dat de besluiten genomen in het Korpsbeheerdersberaad bindend dienden te zijn voor alle 25 korpsen. Dit eveneens ter versterking van de samenwerking en eenheid in besturing.
Evenals bij de Raad van Korpschefs (en de VNG) is een van de lastige elementen in de belangenbehartiging, de mogelijke verdeeldheid vanwege de verschillende deelbelangen en verschillende opvattingen binnen het beraad. Hiervan hebben we ook in het recente verleden uitingen gezien. Zo stelde Cohen in februari 2008 (toen korpsbeheerder Amsterdam) dat de politie het eindbod van de minister voor wat betreft de cao en de lonen zou moeten accepteren omdat het een goed bod zou betreffen. Koos Schouwenaar, korpsbeheerder van Zeeland, was het daar openlijk niet mee eens en steunde een deel van de bonden in het verzet ten tijde van de cao-onderhandelingen.

Relatie Korpschefs-Korpsbeheerders
Zoals eerder in de beschrijving van de ronden (paragraaf 3.2) bleek, is de verhouding tussen korpschefs en korpsbeheerders sterk wisselend geweest. Het startpunt voor deze wisselende verhouding, binnen dit onderzoek, werd gevormd door de ontwikkelingen rondom en na de Machiavelliprijs 1993 (sterke politiemanagers; "blauwe bazen") en de IRT-affaire. Maar de relatie is er niet één van continue botsingen en voortdurende strijd. Sterker, de korpsbeheerders en korpschefs hebben in het verleden meer dan eens gezamenlijk opgetrokken en vormden daarbij ook een sterk machtsblok. Een van de uitingen daarvan was het *'gezamenlijke standpunt van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen over de toekomst van het politiebestel'* (begin 2005).

Maar wanneer we de periode 1993-2010 overzien, lijkt toch een beeld van strijdende actoren (op specifieke momenten) te overheersen, zeker wanneer we kijken naar ogenschijnlijk specifieke gevallen, welke toch van bredere betekenis lijken te zijn. Als beschrijving hierbij, vanuit het perspectief van de korpschefs, kan verwezen worden naar het interview van 19 oktober 2009 in NRC Handelsblad met Eric Nordholt, die kritisch is en blijft op de verantwoordelijk bestuurders:

> "Je kunt de politietop wel het zwijgen opleggen, maar er is te weinig voor in de plaats gekomen. Van de korpsbeheerders komen de

creativiteit en de vernieuwing niet. Want de burgemeesters zijn er sindsdien niet beter op geworden. (…)
De politie is volgens Nordholt terug bij af – lees: de tijd van Thorbecke. Toen was het adagium 'van de politie moeten bestuurders zo weinig mogelijk zien en zo min mogelijk horen'. Maar niemand lijkt zich af te vragen of de korpsbeheerder in deze tijd het vacuüm kunnen opvullen dat de politie achterlaat.
Je ziet dat bij die rellen in Hoek van Holland. Alle bestuurders hebben daar collectief gefaald en Aboutaleb als onervaren burgemeester was niet in staat om in te grijpen. Met als gevolg dat er nu politiefunctionarissen zijn geschorst en hun korpschef daar niet publiekelijk stelling tegen kan nemen."

Dat bovenstaande een duiding was voor de heersende situatie, toonde ook de verhouding tussen de toenmalig burgemeester van Amsterdam (Cohen) en korpschef Welten. De beste illustratie daarvan is een later breed uitgemeten NRC-interview (met o.a. Kamervragen tot gevolg) waarin de volgende passage terugkwam:

"Nordholt had tegenover van Thijn nadrukkelijker iets in te brengen

Dat klopt. Ik heb in het begin ingewikkelde momenten gehad met burgemeester Cohen, echt ingewikkeld. Kijk, Cohen is natuurlijk buitengewoon secundair. Dus ik denk zeker dat hij wat met mijn opvatting doet.
(…)
Oude Korpschefs kregen te veel ruimte en u te weinig?
Dat denk ik.

Dat moet knap vervelend zijn voor een man met veel opvattingen?

Zeker. Dat is ook de reden waarom ik wel eens tegen een betonnen paaltje loop. Ik zit hier niet helemaal schadevrij. Er zijn wel momenten geweest dat het zichbaar was dat er spanning was. Nu is de wederzijdse waardering anders. Voor mij is het héél belangrijk dat Bolhaar is gekomen Dat is voor mij echt een geschenk uit de hemel. Hij is een belangrijke factor in de driehoek met de burgemeester van geven en nemen, van zenden en luisteren. Ik weet niet of ik daar verder iets over moet vertellen. Ik wil niets onaardigs zeggen.

U bedoelt dat de driehok nu uit drie partijen bestaat en eerder stond u alleen tegenover De Wit en Cohen?

Ja, zo is het. Nu is er veel meer balans in de driehok. Daar ben ik heel blij mee, want de oude situatie leverde veel energieverlies op."

In hoofdstuk 4 zal eveneens op de wisselende coalitie van RKC en KBB worden ingegaan, wanneer het verloop en de uitkomsten van de besteldiscussie verklaard worden. Zoals eerder aangetoond is de relatie korpschef-korpsbeheerder allesbehalve statisch geweest. Daarnaast geldt dat het verbond – ook functioneel - ontegenzeggelijk een belangrijke 'schakel' binnen het bestel vormt, en om die reden

één van de belangrijkste coalities was voor het verloop van de besteldiscussie in de afgelopen jaren.

3.3.4 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is in Nederland de belangenorganisatie van en voor het lokaal bestuur, in de breedste zin van het woord. Zelf typeert de VNG haar rol als een "*dienstverlenende organisatie, welke een platform biedt voor opinievorming en vernieuwing. De VNG is bovendien dé belangen-behartiger van alle gemeenten en dus een belangrijke gesprekspartner voor andere overheden en maatschappelijke organisaties*" (www.vng.nl). Zowel de voorzitter van het bestuur (momenteel: Annemarie Jorritsma) als de voorzitter van de directieraad (momenteel: Ralph Pans) zijn prominenten in het debat over het lokaal bestuur. Zij zijn met grote regelmaat in gesprek met de politiek, lokale en regionale stakeholders, en met de ambtelijke top van de Rijksoverheid.

De VNG staat al vele jaren te boek als een zeer machtige lobbyclub. Onder meer omdat zij over de nodige machtsmiddelen beschikt die van belang zijn in de wisselwerking met de Rijksoverheid (zie o.a. Huberts, 1988). Peters (1999) toetste in haar proefschriftonderzoek onder meer de hypothese *"van de VNG als machtigste lobbyclub van Den Haag*". Zij stelt:

> "Een populaire opvatting over de VNG is dat zij door haar 100% vertegenwoordigingsgraad een 'machtige gesprekspartner voor het rijk' is (Derksen, 1996: 156), die overal binnenkomt en overal over meepraat. Volgens deze opvatting krijgt de professioneel en 'low profile' opererende VNG eigenlijk altijd gedaan op de Haagse departement wat ze wil. Veel empirisch bewijs voor die stelling is er niet" (Peters, 1999: 249).

Naar aanleiding van de door haar onderzochte cases concludeert zij:

> "Uit dit onderzoek blijkt dat de VNG enige invloed heeft uitgeoefend op een aantal van de onderzochte beslissingen. (…) Op basis van het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de VNG meer macht dan invloed heeft. Blijkbaar weet de VNG geen optimaal gebruikt te maken van haar machtsvermogen, gebaseerd op de vele beschikbare machtsmiddelen om invloed uit te oefenen op de besluitvorming" (Peters, 1999: 250).

Dat de VNG ook voor de discussie over het politiebestel een belangrijke speler is geweest, komt terug in diverse artikelen en werd ook aangevoerd in de interviews (zie ook de bijdrage van Jorritsma aan de besteldiscussie (Overeem, 2009)). Maar hoe groot de feitelijke

invloed is, hoe deze zich manifesteert en op welk vlak de macht en de invloed zich bevinden is niet altijd duidelijk. Dit heeft ook te maken met 'het lokaal bestuur' dat de VNG vertegenwoordigt. Meer specifiek voor het politiebestel gaat het hierbij dan om onder meer de burgemeesters, deels ook als korpsbeheerders, de gemeenten als overheidsorganisatie en de gemeenteraden. Het moge duidelijk zijn dat deze drie/vier actoren niet altijd dezelfde belangen hebben of dienen. Dat levert en leverde met momenten spanningen op, en, belangrijker in dit verband, een zwakke(re) belangenbehartiging door de VNG. In het onderzoek van Peters is, zoals eerder genoemd, ook specifiek gekeken naar de invloed van de afzonderlijke actoren ten tijde van de reorganisatie in 1989-1992. Over de VNG concludeert zij:

> "Ondanks het grote belang dat de gemeenten bij de reorganisatie van de politie hebben, heeft de VNG slechts geringe invloed gehad op de besluitvorming. Met name het totaal ontbreken van de VNG bij de besluitvorming over het samenvoegen van gemeente- en rijkspolitie in 1989 is opvallend. (...) de Nederlandse gemeenten en hun belangenbehartigende vereniging hebben in de besluitvorming over de politiereorganisatie geen rol van betekenis gespeeld" (Peters, 1999: 174-175).

De verklaring voor de afwezigheid van de VNG, wordt gevonden in de verdeeldheid binnen de achterban. Ook vanwege de 'omvang' (dekkingsgraad en netwerk) van de organisatie kent de VNG veel verschillende actoren als achterban welke gediend zouden moeten worden in het kader van 'het lokale belang'.
Wanneer we kijken naar de periode 1993-2010 kunnen we concluderen dat de VNG in ieder geval een *actieve* speler is geweest in de lopende discussies over het politiebestel. Op tal van momenten en op verschillende manieren heeft zij getracht invloed uit te oefenen op de (uitkomsten van de) discussie, waarbij zij steeds het belang van het lokaal bestuur en de lokale inbedding van de politie voorop heeft gesteld. We kunnen daarbij een drie lijnen onderscheiden, welke hier telkens aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd:

I. Bijdrages als reactie of 'antwoord' op wetsvoorstellen of andere beleidsvoornemens (reactief)

De eerste lijn die duidelijk wordt bij de bestudering van het VNG-aandeel in de politiebesteldiscussie is een reactieve inbreng. In reactie op bijvoorbeeld wetsvoorstellen van de minister van Binnenlandse Zaken of van Justitie tracht de VNG het belang van het lokale bestuur te verdedigen, deels middels kritische beschouwingen, bijvoorbeeld bij voorstellen die een meer centraal bestel voorstellen, deels via alternatieven voor hetgeen wordt voorgesteld. Een duidelijk

voorbeeld hiervan is de brief van Ralph Pans op 21 april 2006 als reactie op het conceptwetsvoorstel nieuwe politiewet. De VNG neemt hierin duidelijk afstand van de voorgestelde nationale sturing:

> "Eerder hebben wij ons op het standpunt gesteld dat u binnen de huidige politiewet 1993 voldoende instrumenten heeft om (indien nodig de korpsbeheerder aanwijzingen te geven om) de politie-organisatie te sturen, maar daarvan nauwelijks gebruik heeft gemaakt. Het valt daarom ook niet in te zien waarom de aansturing van de politie op nationaal niveau met de invoering van de onderhavige wet zal veranderen. De wet lijkt een andere doel te hebben dan het oplossen van knelpunten" (Pans, 2006: 2).

Aan deze reactie wordt tevens het belang toegevoegd van de lokale inbedding en de koppeling van beheer en gezag:

> "Effectief lokaal veiligheidsbeleid vereist dat er kan worden beschikt over de inzet van mensen en middelen. Beheer en gezag zijn daarom onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het voorgestelde model wordt de burgemeester vleugellam gemaakt, doordat de lijn tussen beheer en gezag wordt doorgeknipt" (Pans, 2006: 6).

Ook bij de conceptvoorstellen voor de wet tot nationale politie in 2010 en 2011 heeft de VNG op deze manier haar reactie kenbaar gemaakt.

II. Bijdrages als voorstel voor het politiebestel (proactief)

De tweede lijn die zichtbaar is in de invloedspogingen van de VNG is de meer proactieve opstelling in het debat. Middels onderzoek, publicaties en discussiemomenten probeert de VNG de besteldiscussie bij te sturen ten faveure van het lokale belang en de lokale inbedding. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het manifest '*Een sterke politie vraagt een sterke basis*' dat werd uitgebracht in 2005 door de speciaal ingestelde *VNG-commissie Politiebestel* onder voorzitterschap van Geert Dales, toenmalig burgemeester van Leeuwarden. Het manifest verwoordt stellig de opvatting van de VNG in het besteldebat, hetgeen ook als samenvatting van de opstelling in de afgelopen jaren kan worden gezien:

> "De VNG signaleert een tendens naar een politiebestel waarbij de politie meer centraal wordt aangestuurd. Het wetsvoorstel over het versterken van de bevoegdheden op Rijksniveau is daarvan een voorbeeld. Als gevolg van deze centralisatietendens wordt de ruimte om lokale veiligheidszorg in te vullen beperkt. De ontwikkeling naar een meer centraal aangestuurde politie baart gemeenten zorgen. De VNG voelt zich daarom geroepen om een visie te formuleren over de ontwikkeling van het politiebestel met een bestuurlijke verankering van de politie" (Commissie Politiebestel, 2005).

Het manifest kan tevens gezien worden als reactie op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout dat eerder in 2005 verscheen. Ook het onderzoek in 2010 (Tops, et al.) op initiatief van de VNG kan in deze invloedslijn van de VNG worden geplaatst.

III. Invloed via netwerken, coalities en samenwerkingsverbanden

De derde lijn waarlangs de VNG invloed probeert uit te oefenen op lopende discussies, is via het (eigen) netwerk, via de coalities waarin zij participeren en via strategische samenwerkingsverbanden. Dat gaat in een aantal gevallen om nauw betrokken organisaties, zoals het Veiligheidsberaad, dat oorspronkelijk 'voortkomt uit' de VNG. Op andere momenten gaat het om contacten met politieke partijen of medewerkers bij ministeries, in een aantal gevallen oud-medewerkers van de VNG. In de actuele besteldiscussie zien we dat de VNG eveneens optrekt met coalitiepartners, in dit geval het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Zo leverden beide organisaties gezamenlijk een reactie op de conceptnota van de wijziging Politiewet (het voorstel tot realisatie van de nationale politie anno 2011). Ook daarin komt 'het lokale signaal' nadrukkelijke terug:

> "De mate waarin de voorgestelde wijzigingen de effectiviteit van het beleid ten goede komen krijgt minder de aandacht. Wij zijn van oordeel dat vanuit bedrijfsmatig oogpunt nationale politie belangrijke efficiencyvoordelen kan bieden, echter bepalend voor het succes van de voorgestelde bestelwijziging zal zijn de mate waarin de veiligheidsproblemen die de burger in zijn omgeving ervaart worden vertaald in beleid. De voorgestelde regeling gaat naar onze mening te zeer uit van een top down benadering, daar waar deze vraaggestuurd zou moeten zijn" (Pans & Schneiders, 2011: 1).

Daarnaast trachtte de coalitie van VNG en NGB het wetsvoorstel te beïnvloedden, door te verzoeken de implementatie meer gefaseerd te realiseren:

> "Daarnaast zijn wij van mening dat een gelijktijdige centralisatie van het beheer en een opschaling van 25 regio's naar 10 regionale eenheden een te grote belasting is van de politieorganisatie, die ten koste gaat van het politiewerk. Wij bepleiten dan ook een gefaseerde invoering door eerst de centralisatie van het beheer te realiseren" (Pans & Schneiders, 2011: 2).

De lijn van invloed via coalities, netwerken en samenwerkingsverbanden zagen we bijvoorbeeld ook terug – voor wat betreft het politiebestel – in het opinieartikel van Jorritsma en De Graaf (2010)

dat in diverse dagbladen verscheen, oorspronkelijk onder de titel '*Nationaal beheerde politie in deze vorm slechts stoelendans*'.

Wanneer we deze invloedslijnen overzien en combineren met hetgeen in de interviews is opgemerkt over de positie en rol van de VNG, kan gesteld worden dat de VNG in de afgelopen jaren een belangrijke en invloedrijke speler in het krachtenveld rond het politiebestel is geweest. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de VNG veelal als *algemene* belangenbehartiger wordt gezien van 'het lokale belang'. Op onderdelen van de besteldiscussie zijn het de meer specifieke actoren geweest (*specifieke* belangenbehartigers) die richtinggevend zijn geweest. In een aantal gevallen wel met steun van de VNG, of op basis van analyses van de VNG (waaronder het rapport Tops et al., 2010).

3.3.5 Veiligheidsberaad

Van de betrokken actoren binnen het krachtenveld rond de politie en de beleidsvorming omtrent het politiebestel is het Veiligheidberaad de 'jongste', aanzien de organisatie pas formeel sinds 1 februari 2007 bestaat. Diverse ontwikkelingen binnen en in de omgeving van de veiligheidregio's waren aanleiding voor de VNG om in 2005 het adviesbureau Andersson Elffers en Felix (AEF, Utrecht) te vragen een verkenning uit te voeren naar de ontwikkelingen in het veiligheids-domein en de rol en de positie van de VNG daarbinnen. Een van de aanbevelingen van het rapport *'meer dynamiek, minder drukte'* (2005) was de instelling van een taskforce. Hiertoe ging de VNG over en per 1 juni 2006 werd een bestuurlijke Taskforce Veiligheidsregio's ingesteld. De taskforce had als taak "*de ontwikkeling van de veiligheidsregio vanuit het lokaal bestuur inhoudelijk te versterken en de bestuurlijk sturing van deze ontwikkeling te stroomlijnen*". Mede door de kabinetscrisis (Balkenende II) ontstond in de ontwikkeling rondom de veiligheidregio's een nieuwe dynamiek, welke ook direct gevolgen had voor de Taskforce Veiligheidregio's. Zo werd een van haar eerste taken het 'uitdragen van de visie' ten aanzien van de nieuwe Politiewet en de formulering van een reactie richting politieke partijen en de nieuwe informateur. De Taskforce resulteerde tevens in de oprichting van het Veiligheidsberaad in februari 2007. Als zodanig kan gesteld worden dat het Veiligheidsberaad is voortgekomen uit de VNG. Het Veiligheidsberaad werkte in de eerste maanden aan een Programma Veiligheidregio's, hetgeen een inhoudelijke impuls moest vormen voor de veiligheidsregio's door middel van de ontwikkeling van een meer samenhangende visie op het geheel van de regio's, hun takenpakket en de ketensamenwerking.
Het Veiligheidsberaad fungeert als leidend bestuur voor wat betreft de ontwikkeling van de veiligheidsregio's. De voorzitters van de 25

veiligheidsregio's proberen in samenspraak met de ketenpartners in de regio te komen tot "*een slagvaardige organisatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing*". In de eerste maanden van het Veiligheidsberaad was burgemeester van Leeuwarden, Geert Dales, voorzitter. Per oktober 2007 werd deze functie overgenomen – door het vertrek van Dales als burgemeester – door oud-minister en burgemeester van Nijmegen Thom de Graaf. Direct bij zijn aantreden (januari 2007) liet De Graaf (opnieuw) weten sterk tegenstander te zijn van een nationale politie, evenals van een nieuw ministerie van Veiligheid. "*De Graaf kondigde aan zich tot het uiterste te zullen verzetten tegen centralisatie van de politie"* aldus de Volkskrant op 8 januari 2007. Het feit dat Thom de Graaf voorzitter is geworden van het Veiligheidsberaad is overigens niet onbelangrijk. De Graaf kan worden gezien als een invloedrijke speler binnen het krachtenveld, zowel door zijn posities binnen het openbaar bestuur, als ook vanwege zijn kennis van de politiebesteldiscussie. Zo was hij ook, naast de eerder genoemde functies, vicevoorzitter van de Commissie Van Traa. Zijn betrokkenheid bij het dossier geldt niet alleen vanuit zijn burgemeesterschap van Nijmegen, maar uit zijn rol als korpsbeheerderschap van Gelderland-Zuid. Daar komt bij dat De Graaf, zeer waarschijnlijk, de toekomstig regioburgemeester wordt van het grootste nieuwe 'politiegebied' na de reorganisatie tot nationale politie.
Gegeven het feit dat het Veiligheidsberaad pas vier jaar bestaat is het lastig iets te zeggen over de feitelijke invloed op de gehele politiebesteldiscussie. Wel kan worden gesteld dat zij in samenwerking met de VNG, het Korpsbeheerdersberaad en het NGB veelal samen heeft opgetrokken voor verdediging van 'het lokale belang'. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het eerder genoemde opinieartikel van Jorritsma en De Graaf in augustus 2010 en omtrent de samenwerking met de VNG, de '*factsheet veiligheidregio's*' (2010). Daar kan wel direct bij worden aangetekend dat het Veiligheidsberaad in 2010-2011 sterker voor het eigen belang lijkt te zijn gegaan, door samen met het Korpsbeheerdersberaad en het College van procureurs-generaal te reageren op het wetsvoorstel tot nationale politie. Dit was ook mogelijk geweest in gezamenlijkheid met de VNG en het NGB. Volgens enkele respondenten had deze 'verbinding' van het Veiligheidsberaad met het KBB en het College van procureurs-generaal te maken met de nadrukkelijke wens van het Veiligheidsberaad om de 25 veiligheidsregio's ook in het nieuwe bestel te behouden. Dit gegeven het risico voor het Veiligheidsberaad dat op termijn ook de 25 veiligheidsregio's zullen worden opgeschaald en congruent worden gemaakt met de 10 gebieden van de nieuwe nationale politie. Dat deze discussie rondom de realisatie van de nieuwe wet nadrukkelijk speelt en speelde, getuige ook verschillende artikelen van begin 2011, met als meest duidelijke voorbeeld een

artikel in de nieuwsbrief van het Veiligheidsberaad van februari 2011 onder de titel '*Schaalvergroting veiligheidsregio's niet aan de orde'*, waarin was opgenomen:

> "Bij de begrotingsbehandeling in december jl. van Veiligheid en Justitie in de Tweede Kamer herhaalde Opstelten dat "discussie over schaalvergroting van de veiligheidsregio's nu niet aan de orde" is. Opstelten wees er bij die gelegenheid op dat de Wet veiligheidsregio's nog maar net in werking is getreden. Een discussie over eventuele stappen naar bijvoorbeeld tien veiligheidsregio's – net zoveel als straks de politieregio's – kan wat hem betreft plaatshebben bij de evaluatie van de Wet. Die is voorzien voor 2012."

3.3.6 Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) is de koepelorganisatie, beroepsvereniging en belangenbehartiger van (individuele) burgemeesters in Nederland. Bijna alle burgemeesters van Nederland zijn aangesloten bij de vereniging (405 van de 418 burgemeesters in 2010 waren lid). Het NGB heeft als voornaamste doelen (NGB, 2006):

- de bevordering van professionalisering van de burgemeesters en het burgemeestersambt;
- bevordering van (kennis)uitwisseling tussen burgemeesters, en
- collectieve belangenbehartiger voor de burgemeesters.

Het NGB kent een bestuur bestaande uit burgemeesters verspreid over het land, op dit moment voorgezeten door de burgemeester van Haarlem (Bernt Schneiders). Daarnaast kent het NGB een bureau welke veel van de taken en ondersteuning van het Genootschap uitvoert.
Het NGB speelt met enige regelmaat een rol in het publieke en politieke debat wanneer het gaat om ontwikkelingen die raken aan de burgemeestersfunctie. Dat kan zijn vanuit de vraag of de burgemeester *erover gaat* of erover *zou moeten gaan,* en zo ja, in welke mate (zie bijvoorbeeld de 'intensivering' van de rol van de burgemeester bij huiselijk geweld) of vanuit de vraag of de burgemeester *uiteindelijk (hoofd)verantwoordelijk is of verantwoordelijk kan worden gehouden.*
Wanneer we meer specifiek kijken naar het veiligheidsdomein, de rol en functie van de burgemeester daarbinnen, en de ontwikkeling daarvan over de jaren, dan zijn een aantal algemene lijnen zichtbaar. De meest bepalende ontwikkeling is de toename van de (sturing)-mogelijkheden van de burgemeester op het terrein van (handhaving van de) openbare orde in de afgelopen jaren. Het WODC bracht in

2010 een bundel uit over dit thema. Engberts & Cornelissen stellen daarin:

> "De positie van de burgemeester in het veiligheidsdomein is het afgelopen decennium versterkt. Er is terecht veel aandacht voor de bestuurlijke aanpak van veiligheid. Voorkomen is immers beter dan genezen. Het palet aan openbare-ordebevoegdheden is nagenoeg compleet" (Engberts & Cornelissen, 2010: 82).

Ook wanneer de (wettelijke) mogelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester worden bestudeerd buiten de Gemeentewet, kan worden geconstateerd dat hij over de nodige (wettelijke) 'instrumenten' kan beschikken om de openbare orde te handhaven (zie voor een volledig overzicht hieromtrent De Jong & Michels, 2004). Engberts en Cornelissen stellen in hun bijdrage dat de rol van de burgemeester en de toegenomen mogelijkheden tot sturing en ingrijpen, geplaatst kan worden tegen een achtergrond van drie maatschappelijke ontwikkelingen welke aansluiten op de in hoofdstuk 2 beschreven bredere maatschappelijke trends. Allereerst gaat het wat hen betreft om een afnemend begrip voor onveilige situaties in Nederland, is er ten tweede sprake van een "*aanzienlijke vergroving en verharding van maatschappelijke problemen*" en kunnen we, ten derde, een verpersoonlijking van de politiek waarnemen. Dit alles heeft in de afgelopen vijf tot tien jaar geleid tot uitbreiding van de bevoegdheden tot het palet aan mogelijkheden voor burgemeesters zoals we dat anno 2011 kennen. Maar daarmee gepaard gaan ook sterk toegenomen verwachtingen onder burgers en organisaties voor wat betreft het ingrijpen door de burgemeester. Of, zoals Sackers (2010: 86) in de genoemde WODC-publicatie stelt: "*De burgemeester is onze nieuwe veiligheidsbaas en wordt wel het sluitstuk genoemd in de strijd tegen overlast, verloedering en afnemend veiligheidsgevoel*." Dat brengt als vanzelfsprekend spanningen met zich mee, want "*het is echter maar zeer de vraag of de burgemeester die rol kan waarmaken. Een handhavende burgemeester kan niet tegelijkertijd een beminnelijke burgervader of burgermoeder zijn*"
Wanneer wordt ingezoomd op de feitelijke invloed van de burgemeester op het gezag, het beheer en het beleid binnen het politiebestel kan worden gesteld dat er een groot verschil bestaat tussen burgemeesters welke tevens korpsbeheerders zijn en burgemeesters die deze functie niet bekleden. De invloed van de korpsbeheerders is daarbij in de afgelopen jaren sterker geworden. Maar deze burgemeesters hebben zich daarbij "*niet weten te ontwikkelen tot bestuurders voor de hele regio. Dat knelt, omdat deze functionaris zeer invloedrijk is in de fora die feitelijk de regionale koers uitzetten, de organisatie inrichten en grote invloed op de inzet van mensen en middelen hebben*", aldus Huberts (2007: 157). De spanning komt voort uit de dubbelrol van de korpsbeheerders in het

(huidige) bestel. Diverse actoren (ook blijkens de interviews) zijn van mening dat de positie knelt vanwege de betrokkenheid bij, en het mogelijk sterker behartigen van de belangen van de (eigen) centrumgemeente (Huberts, 2007).
De bevoegdheden en invloeden van de burgemeesters voor wat betreft handhaving van de openbare orde en het feitelijk functioneren van de politie, zeggen niet per definitie iets over het aandeel van de burgemeesters (en het NGB) in de *politiebesteldiscussie*. Wanneer hier op wordt gefocust, blijkt dat deze invloed wel aanwezig is, maar slechts tot op zekere hoogte en op specifieke momenten. De opvatting van het NGB – als vertegenwoordiger van de Nederlandse burgemeesters – lijkt daarin over de jaren redelijk consistent en bevat in de verschillende bijdragen consequent de volgende drie aspecten (zie o.a. Gorp, 17-08-2010):

1. Handhaving van veiligheid is (hoofdzakelijk) een *regionale aangelegenheid*, de prioriteiten zouden dan ook lokaal/regionaal bepaald moeten worden, evenals de aansturing en de daarbij behorende bevoegdheden.
2. Behoud van de balans tussen enerzijds *handhaving van de openbare orde* als focus van de burgemeester en anderzijds de *opsporing van strafbare feiten* als focus van de officier.
3. Behoud van de koppeling van beheer en gezag op decentraal niveau.

Deze drie (kern)elementen in het betoog van het NGB ten aanzien van de inrichting van het politiebestel komen op diverse momenten en in diverse vormen terug. In de afgelopen jaren hebben we daarvan duidelijke uitingen gezien. Bijvoorbeeld in 2004 was toenmalig NGB-voorzitter Jaap Pop kritisch op het wetsvoorstel van ministers Remkes en Donner ter versterking van de bevoegdheden rondom de politie op rijksniveau. De Volkskrant noteerde de reactie van Pop als volgt:

> “Pop zegt dat met het wetsvoorstel een grens wordt overschreden en dat het de fundamenten onder de Politiewet van 1993 wegslaat. Nu gaat de minister van Binnenlandse Zaken alleen over het beheer van de politie en niet over de taakuitoefening. Volgens Pop delen de andere 24 korpsbeheerders zijn bezorgdheid over de trend van centralisatie, die ook sterk speelt bij het Openbaar Ministerie. Hij noemt het energieverspilling, omdat het de veiligheid niet verbetert. 'Het gaat uitsluitend om de macht.’ Volgens Pop wekken de ministers met het wetsvoorstel de indruk dat het met de veiligheid in het land de verkeerde kant opgaat. 'Die beeldvorming bevordert het slechte imago van de politie, terwijl het juist de goede kant opgaat’”
> (W. Schenk, 26-04-2004).

De huidige voorzitter van het NGB, burgemeester Schneiders, stelde in reactie op de plannen voor de nationale politie in augustus 2010:

> *"Politiezorg is vooral effectief wanneer die is ingebed in het gemeentelijke domein en wanneer die is verbonden met andere partijen die lokaal een bijdrage leveren aan een veilige omgeving".*

Daarbij speelt tevens de vrees voor incidentenpolitiek:

> *Met één Politie Nederland kun je de minister bij wijze van spreken elke dag naar de Kamer roepen" (*Nieuwenhuis, 09-08-2010).

Ook de meer strategische inbreng van het NGB als belangen-behartiger van de Nederlandse burgemeesters komt helder terug in de woorden van de Haarlemse burgemeester:

> "*De NGB heeft zich altijd geconcentreerd op de positie van de burgemeester, waarbij de opvatting was, laten we zorgen dat de burgemeester nog een gereedschapskist heeft en waarborgen dat hij over de politie kan beschikken, niet zozeer over het bestel. Het gevaar bestaat toch dat je een generaal zonder troepen wordt*" (Scheinders, 18-03-2011).

Aanvullend op de inbreng van de voorzitters van het Nederlandse Genootschap van Burgemeesters in het politiebesteldebat kan geconcludeerd worden dat in 2010 het NGB op een aantal momenten ook ambtelijk/politiek betrokken is geweest. Dit mogelijk ook door deze actieve(re) inbreng in het politiek en maatschappelijk debat:

> "*Het Genootschap is niet heel vaak een partij die door de minister wordt uitgenodigd om op allerlei zaken te reageren, maar in dit geval wel, waarschijnlijk ook omdat we er een aantal keer over hadden gepubliceerd*" (Schneiders, 18-03-2011).

Wanneer we kijken naar het verleden kunnen we tevens constateren dat bij de vorige politiereorganisatie de invloed van de burgemeesters relatief groot is geweest, zeker wanneer ze in samenhang wordt bekeken met de andere actoren in de groep van lagere overheden.

> "*Door de invloedspogingen van deze (lokale) bestuurders hebben de lagere overheden veel invloed verworven op de zo belangrijke beslissing over de samenvoeging van gemeentepolitie en rijkspolitie tot één regionale politie*" (Peters, 1999: 174).

In 1993 vormde daarbij een groep bestuurders rondom de Limburgse Commissaris Kremers een extra invloedrijk gezelschap. Bij de samenvoeging "*heeft de groep-Kremers daarbij bijzonder goed gebruik gemaakt van het machtsmiddel deskundigheid en 'positie' of 'status' (als Commissaris of als 'grote' burgemeester) en vooral van*

de partijpolitieke contacten die alle leden onderhielden met de formateur of de partijtop van de grootste partijen" (ibid).

Wanneer vanuit het perspectief van de reorganisatieproces in 1989-1993 wordt gekeken naar de ontwikkeling in de periode 1993-2010, kan gesteld worden dat de partijpolitieke verbanden belangrijk zijn gebleven en dat ook de macht en invloed van individuele bestuurders blijvend een rol van betekenis speelt (zie ook de coalitie-onderhandelingen (2007) en de rol van de politieke partijen hierna).

3.3.7 Politieke partijen (CDA, VVD, PvdA)

In de periode 1993-2010 [1994-2010] hebben in de zeven kabinetten in totaal zeven verschillende politieke partijen deelgenomen. In deze paragraaf zal hoofdzakelijk worden ingegaan op de PvdA, het CDA en de VVD. Aan het eind van de paragraaf zal nog kort aandacht worden besteed aan de LPF en de PVV. De keus voor behandeling van de PvdA, het CDA en de VVD vloeit logisch voort uit het gegeven dat telkens twee van deze drie partijen onderdeel uitmaakten van de regerende coalitie en daarbij in wisselende combinaties telkens een meerderheid van het zetelaantal in de coalitie hebben bezet.

Zetels in de coalitie voor middenpartijen[15]

Kabinet	Totaal zetels	Midden-partijen in de coalitie
Kok I	92	68
Kok II	97	83
Balkenende I	93	77
Balkenende II	78	72
Balkenende III[16]	*72*	*72*
Balkenende IV	80	74
Rutte	76(52)	52

De politieke partijen vormen om meerdere redenen een belangrijke speler in het krachtenveld rondom de politie. Allereerst omdat zij zelf via de politieke arena (Tweede Kamer, en in mindere mate Eerste Kamer) de besteldiscussie in de afgelopen jaren hebben beïnvloed en gestuurd. Als tweede, maar zeker niet minder belangrijk, vormen de politieke partijen een netwerk van politici en volksvertegenwoordigers

---

[15] Weergegeven is het aantal zetels van de coalitie (kolom 2) en het aantal zetels dat de 'traditionele middenpartijen' in de coalitie in gezamenlijkheid hadden. Bijvoorbeeld Paars I werd gevormd door de Pvda (37), VVD (31) en D66 (24), waarmee de middenpartijen 37 + 31 = 68 zetels hadden.

[16] Balkenende III was een rompkabinet, gevormd door CDA en VVD, nadat D66 zich had teruggetrokken uit het kabinet.

op tal van bestuurlijke plaatsen in het openbaar bestuur binnen Nederland. In deze paragraaf zal hoofdzakelijk worden ingegaan op de partijpolitieke standpunten die onder meer via de verkiezingsprogramma's bredere bekendheid hebben gekregen, maar als vanzelfsprekend ook via bijdrages van tal van politici op verschillende momenten (bijvoorbeeld politieke debatten) en via verschillende fora (via het parlement, maar zeker ook via radio, televisie en geschreven pers).

Partij van de Arbeid

De Partij van de Arbeid is van oudsher de meest felle pleitbezorger van een lokaal ingebedde politie, en daarmee tegenstander van een nationale politie. In het chronologisch verloop zoals beschreven in paragraaf 3.2 werd ook duidelijk dat het standpunt van de PvdA met momenten bepalend kon zijn. We zagen dit bijvoorbeeld in 2007 toen in het regeerakkoord werd vastgelegd dat er geen nationale politie zou komen. Invloed door de PvdA was er ook in 1998, toen expliciet in het regeerakkoord werd afgesproken dat er geen grootscheepse reorganisatie zou worden ingezet, al speelde de besteldiscussie (ook nationale 'sentimenten') als zodanig op dat moment nog veel minder. In 2010 werd de realisatie van de nationale politie ook deels verklaard vanuit het feit dat de PvdA geen onderdeel uitmaakte van het kabinet. Zo viel in het NRC Handelsblad te lezen over de totstandkoming van de nationale politie:

> "*Er wordt al jaren over gesproken. Maar doordat de PvdA verklaard tegenstander is van de nationale politie, is het er nooit van gekomen*" (B. Rijlaarsdam, 15-12-2010).

In brede zin kan gesteld worden dat prominenten binnen de PvdA in de periode 1993-2010 altijd hebben getracht het lokale karakter van de politie te behouden, soms expliciet, soms minder expliciet. Als voorbeeld van het eerste kunnen we verwijzen naar bijvoorbeeld het – reeds eerder genoemde – interview van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Klaas de Vries. In het Tijdschrift voor de Politie stelde hij in reactie op de suggestie van Balkenende voor een nationale politie het volgende:

> "Daar ben ik zwaar op tegen. De reorganisatie van het politiebestel, in 1993, is een enorme operatie geweest die ontzaglijk veel tijd en energie heeft gekost. Illustratief is dat pas sinds een paar jaar weer over kwaliteit wordt gesproken bij de politie. Het politiebestel is een decentraal stelsel. Daar ben ik een groot voorstander van. De politie moet midden in de samenleving staan" (Wijnbelt & Rozenboom, 2002).

Wanneer we daar de passage uit het verkiezingsprogramma van de PvdA uit 2006 voor de Tweede Kamerverkiezingen naast lezen, is een volledig beeld van de argumentatie van de PvdA mogelijk. Daarmee wordt tevens duidelijk dat de PvdA tegenstander was van een nationale politie, maar dat zij nadrukkelijk de ketensamenwerking van de politieorganisatie wilde versterken, waarmee ook het later geformaliseerde belang van "samenwerking", in het verkiezingsprogramma valt terug te lezen:

> "We willen een wijkagent in elke buurt. Wijkagenten zijn de ogen en oren in de buurt en kunnen dus criminaliteit en radicalisering voorkomen. Eén wijkagent kan ervoor zorgen dat tien strafbare feiten niet worden gepleegd, terwijl er tien agenten nodig zijn om een misdrijf op te lossen. Daarom willen we ook geen nationaal georganiseerde politie. De politie moet lokaal georganiseerd zijn. Veiligheid is echter niet alleen een zaak van de politie. Ook gemeenten, scholen, bedrijven en wijken kunnen een partner zijn in veiligheid. De inzet van toezichthouders wordt daarom gestimuleerd" (PvdA, 2006: 80).

Ook 'achter de schermen' van de PvdA zijn het volgens betrokkenen duidelijk de voorstanders van een lokaal ingebedde politie geweest, die bepalend waren. Zo zouden er in 2007 diverse PvdA'ers voorstander zijn geweest van een nationale politie, maar waren het diegene die het verkiezingsprogramma schreven, gevoed door lokale PvdA-bestuurders (waaronder Job Cohen) en andere partijprominenten (zoals Wouter Bos) die beslisten dat nationale politie voor de partij geen optie was.
In 2010 en 2011 zien we echter dat ook het verzet van de PvdA tegen de nationale politie sterk is afgenomen. Al dan niet geschikt naar de politiek dominante stroming, lijkt de geboden weerstand door de PvdA bij de presentatie van de plannen in 2010 en 2011 beperkt te zijn (getuige de inbreng van de PvdA-Kamerleden tijdens de debatten begin 2011). Overigens valt nog wel op dat in het nieuwe bestel naar alle waarschijnlijkheid zeven van de tien toekomstige regio-burgemeesters van PvdA-afkomst zijn (Salverda, 2011). Daarmee lijkt de potentiële greep die lokale bestuurders kunnen hebben op de politie vanuit PvdA-optiek alsnog gehandhaafd. Deze 'greep' van PvdA-bestuurders op de politie in het verleden, werd door meerdere respondenten erkent, zo stelde een van hen:

> "*Omdat de politiekorpsen werden aangestuurd door korpsbeheerders waarvan een meerderheid van sociaal-democratische huize was, drukte de PvdA op lokaal niveau een enorme stempel op het functioneren van de politie*"

VVD

De VVD lijkt een minder eenduidig profiel te kennen voor wat betreft de opvatting over de nationale politie. In die zin dat de partij in de loop van de jaren veranderd lijkt te zijn van standpunt. Met de PvdA gaf de VVD in het regeerakkoord van 1998 aan tegen een grootscheepse herziening te zijn van het politiebestel. Acht jaar later, eind 2006, was het VVD-minister van Binnenlandse Zaken, Johan Remkes, die samen met VVD-collega Kamp (Defensie) en CDA-collega Hirsch Ballin (Justitie) het wetsvoorstel voor een nationale politie indiende (wetsvoorstel 30 880). Toch lijkt dit wetsvoorstel eind 2006 niet het standpunt te zijn van de volledige VVD. De verschillende en veranderde opvattingen binnen de VVD kunnen gedeeltelijk geïllustreerd worden aan de hand van het standpunt van Ivo Opstelten. Opstelten stelde in een interview met Binnenlands Bestuur rond zijn afscheid als burgemeester van Rotterdam (eind 2008):

> "De centralisering van het politiebestel moet van tafel, lokale inbedding van de politie is essentieel. Ik ben voor een zo goed mogelijke opererende politie. Dat kan alleen bij een goede verankering van de politie in het lokaal bestuur. Daarom ben ik voor een decentraal politiebestel. Het betekent dat je als burgemeester verantwoordelijk bent voor het gezag en wat er aan politieagenten beschikbaar is. Je moet daarin keuzes kunnen maken en de discussie daarover met de raad kunnen aangaan. Daarom moet de centralisering van de politie van tafel" (H. Bouwmans, 10-12-2008).

Hetgeen allerminst een onderbouwing was van het wetsvoorstel zoals het twee jaar eerder was ingediend door o.a. collega-VVD-leden Johan Remkes en Henk Kamp. Wanneer iets verder terug in de tijd wordt gegaan, wordt duidelijk dat Opstelten ook één ministerie voor het veiligheidsdomein niet zag zitten, getuige het opinieartikel van hem samen met – een andere VVD-prominent – Ed Nijpels, op 24 januari 2005 in de Volkskrant:

> "Zo nu en dan duikt het idee weer op: samenvoeging van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en dat van Justitie tot een ministerie van Veiligheid. Wij zijn daar tegen. Een centraal ministerie leidt tot een meer justitiële politie. (…) Daarnaast is voor een effectief veiligheidsbeleid aansluiting noodzakelijk tussen dat nationale en het lokale niveau. Dat is echt cruciaal. Ons huidige bestel zit wat dat betreft goed in elkaar" (Nijpels & Opstelten, 2005).

Het keerpunt voor Opstelten met betrekking tot de nationale politie was het tijdelijk burgemeesterschap van Tilburg, waar hij naar eigen zeggen ervoer hoe lastig het korpsbeheerderschap was met een groot aantal burgemeesters in één politieregio. Zo stelde hij in een interview eind 2010:

> “Ik ben langzaam naar de nationale politie toe gegroeid. Ja, ik was een tegenstander. Ik zat, als burgemeester, echt op de positie dat ik de regio sterker vond. Goed, de tijd verandert. Langzamerhand zijn er allemaal dingen gebeurd. 'Nu is er een momentum om de nationale politie in te voeren. Dat voel je, ik ben er echt aan toe. Los van de politieke omstandigheden. Als waarnemend burgemeester van Tilburg, als korpsbeheerder, heb ik al gezegd: we gaan natuurlijk af van het beheer, zoals de personele organisatie’” (K. van Keken & R. Meijer, 20-11-2010).

Met de switch van Opstelten, en die van Van Aartsen (maar minder openlijk, gegeven zijn rol als voorzitter van het Korpsbeheerders-beraad), lijkt de VVD volledig voorstander te zijn geworden van een nationale politie. Dit werd zoals aangehaald, ook bevestigd in het verkiezingsprogramma:

> “De gebrekkige samenwerking tussen de korpsen leidt tot te veel bureaucratische afstemming en gaat ten koste van de echte taken van de politie. De VVD wil daarom de 26 korpsen samenvoegen tot één ’Politie Nederland’” (VVD, 2010).

CDA

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het CDA in de periode 1993-2010 valt allereerst de deelname aan de verschillende coalities op. Oftewel, een helder beeld waarbij onder Paars I en II de partij onderdeel van de oppositie was, en vanaf 2002 onafgebroken als coalitiepartij in de regeringen deelnam (in 2002-2010 de kabinetten-Balkenende I, II, III en IV en vanaf 2010 in het kabinet-Rutte).

Het CDA was vanaf het begin van het nieuwe millennium voorstander van een meer nationale politie. Hiervoor kan verwezen worden naar de suggestie van Balkenende in 2002 en naar de uitgedragen opvattingen binnen het eerste en tweede kabinet-Balkenende (zie ook de beschrijving in paragraaf 3.2), al leidde dit nog niet tot een grootschalige besteldiscussie. Daarnaast is duidelijk geworden dat met de vorming van het kabinet-Balkenende IV (met de PvdA in 2007) de nationale politie nog ‘geen haalbare kaart’ was. Al had het CDA de nationale politie wel graag doorgezet in 2007, getuige ook de ingediende wet voor de nationale politie van de ministers Remkes, Kamp en Hirsch Ballin. Uit de interviews werd tevens duidelijk dat het ministerschap van Justitie, welke in de jaren 2002 tot 2010 werd vervuld door een CDA-er (eerst Donner, later Hirsch Ballin) mede een verklaring vormt voor de steun van het CDA voor een meer nationale politie. Het perspectief vanuit het ministerie van Justitie, meer in het bijzonder vanuit het OM, was altijd al gericht op opschaling, parallel aan de centralisering van het OM (zie ook de volgende subparagraaf).

In het verkiezingsprogramma van 2010 liet het CDA evenals de VVD geen misverstand bestaan over het standpunt omtrent de nationale politie:

> “Er komt een landelijke politieorganisatie. Het gezag over de politie blijft voor wat de openbare orde betreft bij de Burgemeester en de regionale en lokale driehoek en voor de rechtshandhaving bij de Officier van Justitie. Het beheer van de nieuwe politieorganisatie komt bij de rijksoverheid te liggen” (CDA, 2010).

Met deze passage wordt ook een van de kernopvattingen van het CDA duidelijk omtrent gezag, en de handhaving van de openbare orde, namelijk de koppeling van uitvoering van onderdelen aan de inrichting en de structuur van het bestel.

LPF & PVV

De LPF maakt in de periode 1993-2010 eenmaal deel uit van de coalitie, zei het kortstondig, het kabinet viel al na 86 dagen. De PVV is met het kabinet-Rutte voor het eerst gedoogpartner van een nationale regering.

Gesteld kan worden dat deelname van de LPF aan het kabinet-Balkenende I geen grootschalige wijziging voor het politiebestel of de politiebesteldiscussie met zich heeft meegebracht. Rondom de LPF kan wel worden opgemerkt dat de meer populistische stroming veelal een bijdrage heeft geleverd aan de centraliseringsgedachte. In die zin, dat de meer populistische partijen op landelijke niveau vaak zeggingskracht van de landelijke politiek eisen. Vanuit die gedachte, zou gesteld kunnen worden dat de LPF de ‘drang’ naar overheidsturing van de politie, heeft gevoed. Daarbij kan wel direct worden aangetekend dat de LFP hiermee geen kantelpunt heeft weten te forceren. Met de wetsvoorstellen in 1999 en 2000 (met betrekking tot de rijksbevoegdheden) werd al uiting gegeven aan de wens tot duidelijkere verhoudingen tussen centraal en lokaal niveau en op een aantal punten de wens op landelijk niveau sterker te kunnen sturen.

Voor wat betreft het wel of niet forceren van een kentering in het politiebesteldebat kan de PVV op eenzelfde manier worden benoemd. Tussen 2007 en 2010 waren “de geesten al gerijpt” voor een meer nationale politie (De Graaf, 15-04-2010). De PVV heeft dit signaal duidelijk in haar programma verwerkt. Door de gedoogconstructie met de VVD en het CDA werd een ‘politieverbond’ getekend voor nationale politie. De framing rondom de nationale politie in 2010, met “ruimte voor de politieagent op straat”, “minder administratieve lasten” en “daadkracht om de veiligheid te bevorderen” lijkt ook nadrukkelijk te passen binnen de ‘politieke taal’ van de PVV en de aandacht van de partij voor de professionals binnen de publieke sector. Aanvullend op bovenstaande kan nog worden opgemerkt dat de LPF en de PVV (tot op heden) in tegenstelling tot de PvdA, het CDA en de VVD maar zeer beperkt politici binnen de gelederen hadden die in het land bestuurlijke posities binnen het openbaar bestuur vervulden of vervullen. Wel valt op dat in beide politieke partijen ‘politiemensen’ vertegenwoordigd waren of zijn, welke een actieve

bijdrage lever(d)en aan debatten rondom de politie(organisatie). Zo werd van de LPF al eerder de naam van Hessing genoemd (voormalig korpschef, ook als winnaar van de Machiavelliprijs in 1993) en binnen de PVV heeft (o.a.) Hero Brinkman een achtergrond binnen de politie.

3.3.8 Ministeries en ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie

Er is de afgelopen jaren het nodige gepubliceerd over de macht die ambtenaren bezitten en de invloed die zij uitoefenen op de ontwikkeling van beleid (veelal aangeduid als 'de vierde macht', zie o.a. Bovens, 2000). Mede naar aanleiding van de uitkomsten van haar promotieonderzoek naar de invloed op besluitvormings-processen, schrijft Peters:

> "Op alle terreinen van rijksoverheidsbeleid weten ambtenaren in ruime mate hun stempel te drukken op de besluitvorming. Ze zijn niet de enigen die bepalen wat er gebeurt, dat zeker niet. Ze delen de macht altijd met vele andere spelers, met name bewindslieden, Kamerleden en maatschappelijke organisaties. Maar geen van die andere deelnemers heeft meer invloed dan ambtenaren, (…) Ambtenaren zijn het onderling zelden eens, wat vaak leidt tot ambtelijke stammenstrijd tussen de verschillende betrokken afdelingen, directies of ministeries. Die strijd gaat dan over de verschillende kijk op de vraag waarmee het 'algemeen belang' het beste is gediend. Maar hoe ze het ook bedoelen, en hoe zeer ze soms ook met elkaar in de clinch liggen, ambtenaren domineren veel politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen, los van hun politieke bazen" (Peters, 2002)

Ook in het politiebesteldebat zien we dat de ministeries en de ambtenaren, maar als vanzelfsprekend ook de *ministers*, van grote invloed zijn geweest. Zowel in de periode 1993-2010, alsook bij de reorganisatie van de politie in 1989-1993. Daarover stelt Peters:

> "De ambtenaren van Justitie, Binnenlandse Zaken en Algemene Zaken hebben bij elkaar genomen behoorlijke invloed gehad op de onderzochte besluitvormingsprocessen. (…) Verreweg het meest invloedrijk van alle ambtenaren waren die van Justitie, die hun grote invloed vooral samen met hun minister hebben weten uit te oefenen" (Peters, 1999: 173).

Van oudsher zijn zowel het ministerie van Binnenlandse Zaken als het ministerie van Justitie betrokken bij de vervulling van de veiligheids-taak (door politie en justitie). Daarbij is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de coördinatie en de uitvoering van de veiligheidsprogramma's (Ministerie Justitie & Ministerie BZK, 2002). Waarbij de betrokkenheid van Justitie hoofdzakelijk wordt gevormd

door de verantwoordelijkheid voor de nationale en internationale strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daarbij kan direct worden opgemerkt dat deze 'betrokkenheid' in de afgelopen jaren steeds breder is opgevat en is uitgebreid (De Graaf, 15-04-2011, zie ook WODC, 2010). Wanneer beide ministeries worden bekeken vanuit het perspectief van het politiebesteldebat, wordt duidelijk dat op dit terrein sprake is van de door velen genoemde "stammenstrijd" tussen de ministeries (Geuzinge, 07-04-2011). Een van de respondenten gaf aan dat de denkbeeldige lijn vanuit de ministeries kon worden doorgetrokken naar de direct betrokken actoren en de benadering van het veiligheidsbeleid. Samengevat geeft dat het beeld zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

Ministerie	**Organisatie**	**Functionarissen:**	**Benadering veiligheid**
Binnenlandse Zaken	(Lokaal) bestuur	o.a. burgemeesters	Preventief en *lokaal* georiënteerd
Justitie	Openbaar Ministerie	Officieren & P-G's	Repressief en *nationaal* georiënteerd

Als vanzelfsprekend betreft het een grove weergave. Toch lijkt het onderscheid, in het bijzonder op het punt *benadering van veiligheid,* de afgelopen jaren dominant te zijn geweest in "de stammenstrijd" tussen Binnenlandse Zaken en Justitie. Hetgeen ook speelde in 1989-1993:

> "De eeuwige strijd tussen Justitie en Binnenlandse Zaken over de politie en de zeggenschap is dit keer duidelijk in het voordeel van een van beide beslist: de minister van Justitie. Dat wil zeggen, uitgaande van de situatie rondom het politiedossier eind 1988 heeft de minister van Justitie meer invloed weten uit te oefenen op de onderzochte besluitvormingsprocessen dan zijn collega van BZK" (Peters, 1999).

Eenzelfde beeld lijkt te kunnen worden gevonden voor de ontwikkeling van de besteldiscussie in de afgelopen jaren. Daarmee kunnen we de uitkomst van het besteldebat ook als zodanig duiden:

> *"als je het ziet als een ambtelijke stammenstrijd dan heeft Justitie aan het langste eind getrokken, want het College van procureurs-generaal heeft een veel prominentere positie gekregen, eigenlijk volgt de indeling van de 10 regiokorpsen de reorganisatie van het Openbaar Ministerie, en is de bedrijfsvoering van het OM bepalend voor de organisatie van de nationale politie"* (Geuzinge, 07-04-2011).

Waar, voor wat betreft de verhoudingen in 2010, Geuzinge aan toevoegt:

> *"we kunnen constateren dat Justitie te weinig tegenwicht gehad heeft van Binnenlandse Zaken, vooral op ambtelijk niveau, om dat tegen te houden"* (Geuzinge, 07-04-2011).

De duiding van de 'strijd' tussen de twee ministeries kan overigens verschillen, zoals Tops terecht opmerkt:

> *"Checks & balances is de positieve benaming. Eindeloze stammen-strijd is de negatieve duiding"* (Tops, 18- 03-2011).

De scheiding tussen de twee ministeries heeft in het verleden altijd geleid tot ministers op de twee posten van verschillende politieke partijen. Volgens enkele van de respondenten betreft het een "*soort ongeschreven regel*", of sterker, een "*inrichtingscriterium van een nieuw kabinet*", dat de minister van Justitie een andere politieke kleur heeft dan de minister van Binnenlandse Zaken. Als we kijken naar de periode 1993-2010 klopt dit beeld.[17]

[17] In 1994 was Hirsch Ballin korte tijd tevens minister van BZK door het overlijden van Ien Dales, en in 2010 vanwege het uit het kabinet stappen van de PvdA, waardoor hij tot de verkiezingen het ministerschap overnam van Ter Horst.

Minister BZK			**Minister Justitie**		
2010 - …	P.H. Donner	CDA	VVD	I. Opstelten	2010 - …
2010	E. Hirsch Ballin	CDA	CDA	E.Hirsch Ballin	2006-2010
2007-2010	G. ter Horst	PvdA			
2002-2007	J. Remkes	VVD	CDA	P.H. Donner	2002-2006
2000-2002	K. de Vries	PvdA	VVD	B. Korthals	1998-2002
2000	R. van Boxtel	D66			
1998-2000	A. Peper	PvdA			
1994-1998	H. Dijkstal	VVD	D66	W. Sorgdrager	1994 - 1998
1994	D. de Graaf-Nauta	CDA	PvdA	A. Kosto	1994
1994	E. van Thijn	PvdA	CDA	E.Hirsch Ballin	1989-1994
1994	E. Hirsch Ballin	CDA			
1989-1994	I. Dales	PvdA			

In de periode 1993-2010 hebben zich zowel *binnen* de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie diverse ontwikkelingen voorgedaan, als *tussen* de ministeries. De belangrijkste ontwikkeling 'binnen' het ministerie van Justitie was, zoals beschreven in paragraaf 3.2, de grote reorganisatie van het Openbaar Ministerie. Deze werd ingezet door toenmalig minister van Justitie, Sorgdrager, en kreeg formeel zijn beslag met de inwerkingtreding van de wet *reorganisatie openbaar ministerie en invoering landelijk parket* (Eerste Kamer 25392) per 1 juni 1999. Belangrijk voor de besteldiscussie was dat met de reorganisatie een landelijke leiding van het Openbaar Ministerie ontstond. De reorganisatie van het OM werd om die reden door velen geduid als "centralisering", en werd door de meerderheid

van de respondenten aangehaald als verklaring voor het besluit tot nationale politie in 2010.
Het Openbaar Ministerie is als organisatie in de periode 1993-2010 altijd voorstander geweest van een meer nationale politie, meer in het bijzonder nadat de reorganisatie was gerealiseerd. Bij nationalisering van de politie zou de structuur beter aansluiten op die van het OM. In de afgelopen jaren werd ook steeds openlijker door leden van het OM aangestuurd op een meer nationale politie. Zo gaf procureur-generaal Marc van Nimwegen in een bijdrage aan het congres van het Tijdschrift voor de Politie over 'Het Nederlands politiebestel vandaag en in de toekomst' op 19 november 2009 aan:

> *"Ik heb veel met de lokale verankering van bestuur en politiezorg en vind ook dat de allergrootste kracht van de Nederlandse politie is dat wij een maatschappelijke politie hebben, geen militaire en ook geen louter justitiële."* (…)

Waarbij hij afrondde met:

> *"Dus wanneer het Nederlandse politiebestel zou bestaan uit een stuk of 10 robuuste regiokorpsen en het KLPD, dan zouden we aan 2 niveaus van opsporing genoeg hebben: regionaal en landelijk. Hooguit is dan de huidige tactische en bovenregionale capaciteit, de BR, een discussiepunt maar die hoort wat mij betreft bij het landelijke niveau (want nu al landelijk sturing door BRO)"*

Dat vanuit het Openbaar Ministerie is getracht de besteldiscussie te beïnvloeden, achter de schermen, maar zeker ook openlijk, blijkt bijvoorbeeld ook uit het interview gegeven aan het Tijdschrift voor de Politie door Leo de Wit in 2008, als hoofdofficier van het parket Amsterdam:

> "*het is niet ondenkbaar dat ook de politie nog eens kritisch kijkt naar het aantal van 25 regiokorpsen. Hebben al die korpsen voldoende fundament om alle complexe politietaken te verzorgen? Zijn de diverse vormen van samenwerking niet een tijdelijke oplossing? Binnen het OM zien we dat specialisatie, zoals binnen het functioneel parket, een aantrekkingskracht heeft op goede personele kwaliteit in de arbeidsmarkt*" (…) "*De politie kan in die zin leren van de ontwikkeling binnen het OM. De politie mist op dit moment het dak op het huis. Een vorm van gezagbepalend sturing*" (Holla & Overeem, 2008).

En van politiek groter belang, het interview met Harm Brouwer, in 2010 als voorzitter van het College van procureurs-generaal:

> Er wordt nagedacht over het terugbrengen van het aantal politie-regio's. Wat zou volgens u een logische indeling zijn van de politie-regio's?

> *"Een indeling in tien regio's ligt voor de hand, om meer dan één reden. Het sluit aan bij de ontwikkeling die we op dit moment zien bij zowel het OM als de zittende magistratuur. Het uiteindelijke doel is te komen tot tien gelijkvormige regio's voor politie, OM en zittende magistratuur. (…) "De ontwikkeling rond het aantal politieregio's is overigens een ontwikkeling die los kan staan van de discussie over een nationaal bestel. Ik ben van dat laatste een voorstander, waarbij binnen dat nationale bestel de opgeschaalde regio's een plek krijgen met ruimte voor eigen beheer en beleid om optimaal te kunnen functioneren"* (De Vries & Rebel, 2010).

Aanvullend op deze openlijke beïnvloeding van het politiebesteldebat, kunnen de momenten van wetswijziging en de passages in de regeer-akkoorden als uiting van de strijd tussen beide ministeries worden gezien. Een voorbeeld daarvan, volgens diverse respondenten, is de overheveling van het beheer van het KLPD van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Binnenlandse Zaken.
Peters (1999) stelde eerder vast dat het in 1993 het Ministerie van Justitie was geweest dat de meeste invloed had gehad op de reorganisatie. Toch lijkt in de periode 1994-2000/2001 het ministerie van Binnenlandse Zaken het meest dominant in de politiebesteldiscussie (zie ook de regeerakkoorden van 1994 en 1998 en de wetsvoorstellen in deze periode). Een verklaring hiervoor kan (gedeeltelijk) gevonden worden in de twee paarse kabinetten, waarbij de meer bestuurlijke benadering, de preventieve aanpak van het veiligheidsbeleid en de lokale oriëntatie voor wat betreft de politieorganisatie, dominant was. Vanaf 2001-2002 is het het Ministerie van Justitie dat meer 'de overhand' leek te nemen. Dit mogelijk ook versterkt met het aantreden van het kabinet-Balkenende I (met een CDA-minister van Justitie), maar hoofdzakelijk gevoed door de toegenomen (politieke) aandacht voor veiligheid en een kentering in de maatschappelijke opvatting over de aanpak van criminaliteit.

Of in de woorden van Welten in de inleiding van PIO:

> "(…) de periode van gedogen is rond de eeuwwisseling afgesloten; de huidige tijdgeest ademt normhandhaving door repressie"
> (RHC, 2005: 7-8).

Ondanks de (soms felle) strijd tussen de ministeries, welke ook duidelijk naar voren kwam in de interviews, wordt ook de positieve kant van deze dualiteit gezien. Hetgeen in 2011, zoals beschreven, een punt van zorg vormt bij een deel van de politici en bestuurders. Dit vanwege het feit dat de gehele organisatie verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid, nu bij één ministerie wordt ondergebracht, te weten het ministerie van Veiligheid en Justitie.

3.3.9 Politievakbonden

Nederland kent op dit moment vier landelijk georganiseerde vakbonden; de Nederlandse Politiebond (NPB), Politievakorganisatie ACP, Politiebond A.N.P.V. (Algemene Nederlandse Politie Vereniging) en de Vereniging van middelbare en hogere politieambtenaren. Daarnaast zijn er nog diverse regionale politievakbonden. De politievakbonden vervullen evenals de bonden in andere sectoren diverse functies; belangenbehartiger (o.a. bij cao-onderhandelingen), aanbieder van juridische en ondersteunende diensten en scholing en advies voor haar leden. Wat opvalt bij de politievakbonden is onder meer de hoge organisatiegraad van ruim tachtig procent en de stevige hindermacht die zij met momenten weet te organiseren.
Wanneer de literatuur over de politieorganisatie en de politiegeschiedenis wetenschappelijk bestudeerd wordt, valt op dat de politiebonden hierbinnen maar beperkt aandacht hebben gekregen. Zo stelt Holtackers:

> "*In het Nederlandse taalgebied zijn vrijwel geen publicaties over de rol van politievakorganisaties binnen de sector politie. De aard en eigenheid van politievakorganisaties als instituties wekken kennelijk bij niemand studiezin op*" (Holtackers, 2007: 471).

Hij voegt daar aan toe "*Dat is gek als wordt bedacht dat het dagelijks functioneren van politievakbonden zeer veel nieuwswaarde heeft.*" Ook Hoogenboom (2006) komt tot de conclusie dat "*de rol van politiebonden in het politieonderzoek onderbelicht zijn en dat er (internationaal) weinig tot geen fundamenteel en/of toegepast onderzoek bestaat*." Dit terwijl er ook naar zijn oordeel wel "*wetenschappelijk nut is om deze witte vlekken in het politieonderzoek in te kleuren*" (2006: 1).
Wanneer we de politievakbonden bestuderen vanuit de rol in de discussies over het politiebestel kunnen we op basis van diverse momenten (en interviews) constateren dat de bonden een behoorlijke mate van macht en invloed bezitten. In de afgelopen jaren hebben we deze invloed voornamelijk gezien in de (soms felle) cao-onderhandelingen, in het bijzonder met toenmalig minister Ter Horst in 2007 en 2008, die ook zelf de nodige macht toeschrijft aan de vakbonden (interview 24-03-2011). Maar als we eerder in de onderzoekperiode kijken, lijken de vakbonden ook op andere plaatsen de nodige invloed te hebben gehad, en te hebben bijgedragen aan discussie over de politieorganisatie. Fijnaut stelt (1994b: 11) "*zo hebben Amsterdamse vakbondsmensen een belangrijke rol gespeeld bij de opheffing van het IRT, anderzijds hebben landelijke vakbondsmensen in aanzienlijke mate ertoe bijgedragen dat zijn opheffing is uitgegroeid tot een Affaire*." Ondanks dat de Commissie

Wierenga in 1994 geen aandacht aan de rol van de vakbonden besteedde, stelt Fijnaut (1994b): *"achteraf gezien kan in de richting van de vakbonden aan de IRT-Affaire op zijn minst de consequentie worden vastgeknoopt dat herbezinning op hun positie in het politiewezen geboden is."* In diverse interviews ten behoeve van het scriptieonderzoek kwam naar voren dat de invloed van de vakbonden vooral kan worden geduid in termen van hindermacht, waarbij veelal het voorbeeld van de cao-onderhandelingen werd genoemd.
Deze invloed kan ook verklaard worden aan de hand van de publieke en 'politieke' rol die de vakbonden met regelmaat lijken te vervullen, onder meer via mediaoptredens bij bijvoorbeeld ÉenVandaag, Nieuwsuur en Pauw & Witteman.[18] Daarmee is tevens een ander aspect genoemd dat door enkele respondenten naar voren werd gebracht, namelijk de rol van de voorzitters van de politievakbonden (in het bijzonder Gerrit van de Kamp (ACP) en toenmalig voorzitter van de NPB, Hans van Duijn).

> *"De ACP met Gerrit van de Kamp aan de leiding hebben wel een heel goede ingang op het ministerie, en die waren wel al voor nationale politie, dus die hebben daar hun stempel wel op weten te drukken"* (Sitalsing, 09-03-2011).
>
> *"Van de Kamp heeft zich goed gepositioneerd en heeft een goed netwerk op gebouwd, ook binnen Den Haag"* (Sitalsing, 09-03-2011)

De uitspraken van Sitalsing illustreren hetgeen ook uit de andere interviews blijkt, evenals uit de literatuur. Namelijk, dat de voorzitters van de vakbonden zowel vanwege hun functie, hun achterban en hun netwerk de nodige invloed kan worden toegeschreven. En in een aantal gevallen kan daar nog de politieke achtergrond aan worden toegevoegd (bij bijvoorbeeld Van Duijn destijds). Tevens kan ook het collectief van politievakbonden invloed worden toegeschreven. De vier landelijke bonden overleggen tweewekelijks met de betrokken minister in het Centraal Georganiseerd Overleg Politie.
Wanneer we de besteldiscussie overzien in de periode 1993-2010 kan geconstateerd worden dat de vakbonden tot 2006 tegenstander waren van een nationale politie. In de periode 2006-2010 wisselt het standpunt (ook op specifieke punten) per vakbond. Zo was de ACP al sinds 2008 voorstander van een nationale politie, maar was de NPB op dat moment nog tegenstander. In 2010 (voor de definitieve kabinetsplannen) lijken de bonden weer op een lijn te zitten en zijn in meerderheid voorstander van een meer nationaal georganiseerde

---

[18] Zie bijvoorbeeld de aanwezigheid van Gerrit van de Kamp bij de Pauw & Witteman-uitzendingen rondom het verschijnen van het COT-rapport als onderzoek naar de Rellen bij Hoek van Holland (begin december 2009).

politie. Dit lijkt te zijn ingegeven door de efficiencyvoordelen die een nationale politie zou kunnen bieden. Daarnaast lijkt de aandacht voor de "professionele ruimte voor de diender" te hebben bijgedragen aan de steun van de vakbonden.

Toen de besteldiscussie in 2002/2003 opspeelde (o.a. na suggesties van toenmalig staatssecretaris Hessing) waren de bonden in eerste instantie fel gekant tegen mogelijke opschaling, zo viel ook te lezen in bondsreacties in het artikel van de Volkskrant op 25 februari 2003:

> "voorzitter Vogel van de politievakorganisatie ACP meent dat 'geneuzel' over de structuur van de politie tot niets leidt. "Op het ministerie van Binnenlandse Zaken bestaat een hang naar centralisatie. Al een tijdje heerst er een sfeertje van: dat gedaan moet worden wat wij zeggen. Ik vind dat de discussie over de inhoud moet gaan." (...) De Nederlandse Politiebond NPB noemt een nationale politie een verkeerde ontwikkeling. Volgens voorzitter Van Duijn zal de afstand tussen politie en burger erdoor worden vergroot: "Nu zit de politie in de haarvaten van de samenleving. Door het nauwe contact met de burger heeft de politie ook een goede informatiepositie. Met een landelijk korps zal dat er niet beter op worden."

In 2005 stelde onder andere de NPB zich in deze lijn ook kritisch op in reactie op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout. De discussie in 2005 ging onder meer over de duiding van het rapport, zoals eerder beschreven in paragraaf 3.2. De NPB maakte daar 'handig' gebruik van door de eigen lezing als breed gedragen te beschouwen: "*Het verdwijnen van korpsen is in feite een doorslaggevend argument om van nationale politie te kunnen spreken. In lijn met de wensen van zo ongeveer iedere betrokken, ook van ons, blijven in de gedachten van de stuurgroep de bestaande gezagsverhoudingen en dus ook het dualisme daarin ongewijzigd*" (NPB, 01-09-2005). In reactie op het regeerakkoord in 2007 was een zelfde duiding zichtbaar, met daarin de eigen opvattingen nogmaals onderstreept: "*In het kader van de 'sterke' wijkaanpak zal de inzet op 'elke buurt zijn buurtagent' worden voortgezet en zal worden bezien hoe burgers te betrekken zijn bij het verbeteren van de veiligheid in de buurt, (…). Zoals bekend is de NPB altijd een vurig pleitbezorger geweest van een dergelijke inbedding van de politie in de wijk. Het lijkt er verdacht veel op dat de coalitiepartners op dit punt goed naar ons geluisterd hebben*" (NPB, 2007).
Naast de specifieke reacties van de bonden op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout werden de opvattingen ook verenigd en kwamen de ACP, NPB en VMHP met een gezamenlijke reactie, welke een scherpe weergave was van de inhoudelijke zwaartepunten voor de vakbonden binnen de politiebesteldiscussie. De bonden konden

zich vinden in de analyses van de commissie. Deze waren naar het oordeel van de bonden zelfs "*van uitstekende kwaliteit"*, maar tegelijkertijd ook "*diplomatiek en zalvend*". Meer inhoudelijk verzette de bonden zich tegen het voorgestelde concernmodel door de commissie, vanwege een aantal punten:

- De voorgestelde ontkoppeling van beheer en gezag. De bonden waren het eens met critici die stelden dat "*het onverstandig zou zijn omdat de combinatie van beide in de huidige situatie juist een deel van het succes van de vooruitgang in de afgelopen tien jaren verklaart*"
- De aanpassing voor wat betreft het toedelen van politiecapaciteit. Sterkere landelijke prioriteitenstelling zou in deze ten koste gaan van lokale behoeften en wensen.
- Enkele van aanvullende voorgestelde verbeterpunten (waaronder versterkte positie voor gemeenteraden) zouden vorm kunnen krijgen binnen het bestaande model.

Concluderend formuleerden de ACP, NPB en VMHP:

> "De politiebonden zijn van mening dat de rapportage van de Commissie Leemhuis een goede probleemanalyse presenteert van het huidige bestel. De wijze waarop zij meent de problemen het hoofd te bieden vraagt een veranderingsoperatie die veel meer overhoop haalt dan nodig is. Met doorontwikkeling van het huidige bestel kan hetzelfde resultaat bereikt worden tegen aanzienlijk minder inspanning. Daarnaast introduceert het voorgestane model, met name de ontkoppeling van beheer en gezag nieuwe problemen in evenwichtige afweging van lokale en nationale prioriteiten."

Later kantelde de opvatting van de bonden zoals gesteld. Voor de ACP waren de financiële en bestuurlijke problemen in de politiesector al sinds 2008 aanleiding om voorstander te zijn van één nationale politie. Toen het kabinet in 2010 eenmaal het besluit had genomen tot nationale politie gaf Gerrit van de Kamp aan: "*Wij zijn blij dat er een nationale politie komt. Verder zijn we content dat de korpsbeheerders verdwijnen, dat er extra capaciteit bij komt en dat de bureaucratie wordt teruggedrongen. Daarmee is het kabinet aan belangrijke wensen van ons tegemoetgekomen*" (De Vrind & Brand, 2010).

De reactie van de ACP op het coalitie- en gedoogakkoord in 2010 valt goed te begrijpen wanneer kennis wordt genomen van het 'alternatieve plan' dat de organisatie zelf in maart 2010 naar buiten bracht. Daarin stelde de bond dat de politie zou moeten werken op basis van landelijke aansturing, minder korpsen en via een versterkte en verbeterde samenwerking en afstemming met andere diensten

zoals de rechterlijke macht en het Openbaar Miniserie. In deze lijn werd ook gepleit voor één ministerie van Veiligheid.
Iets later dan de ACP is de NPB in 2009 opgeschoven voor wat betreft het standpunt over de nationale politie. De politieke en bestuurlijke ontwikkelingen vanaf 2008-2009 lijken de NPB er mede toe te hebben gebracht mee te denken over een andere inrichting van het bestel, zo lijkt althans te kunnen worden afgeleid uit de woorden van de voorzitter in zijn weblog in oktober 2010:

> "Het nieuwe kabinet wil de politie nationaliseren en het aantal regio-korpsen terugbrengen van zesentwintig naar tien. De NPB kan zich daar wel in vinden. Ere wie ere toekomt: de afgelopen jaren hebben de regiokorpsen heel wat efficiencymaatregelen doorgevoerd en is hun samenwerking aanzienlijk verbeterd. Toch denkt de NPB al ruim een jaar serieus met BZK mee over het vervangen van het bestaande 'eilandenrijk' door een beter alternatief"

En later meer uitgesproken: "*Het is met 26 versnipperde korpsen heel lastig sluitende afspraken te maken en die ook uit te voeren. Daardoor lekt er veel weg, zowel in geld als in capaciteit*". Toch lijkt de NPB sterker dan de ACP nog voorbehouden te maken bij de realisatie van de nationale politie:

> "*er moet wel kritisch gekeken worden naar het model. Want met een politie die vanuit Den Haag nationaal wordt bestuurd, zodat Den Haag bepaalt wat er in Zoutkamp gebeurt, kom je wel heel ver af te staan van de samenleving en de lokale besturen*" (BN De Stem, 10-08-2010).

In de tweede helft van 2010 lijkt de bemoeienis van de politie-vakbonden met de besteldiscussie beperkter te zijn, zeker in het publieke en politieke debat. Volgens enkele van respondenten (gedeeltelijk betrokken bij de ontwikkelingen en debatten) heeft dat onder meer te maken met het feit dat er scherpe afspraken zijn gemaakt tussen bonden en minister(ie) voor wat betreft de realisatie van de nationale politie.
In de komende maanden zal duidelijk worden of deze gerealiseerd kunnen worden. "*Indien dat niet blijkt te lukken zal Opstelten toch een probleem hebben met de vakbonden*", aldus een van de respondenten.

3.3.10 Politiewetenschap

Wanneer we afgaan op de verschillende verkenningen en onderzoeken over invloed *binnen* het politiebestel (bijv. Huberts, 2005), en over de invloed op besluitvorming *over* het politiebestel (o.a. Peters, 1999) dan kunnen we constateren dat de politiewetenschap slechts een beperkte rol speelt. Afgaand op de interviews komt eveneens het beeld naar voren van een

politiewetenschap als weinig invloedrijke actor binnen het bestel. Een kleine meerderheid van de respondenten noemde in het kader van de wetenschappelijke bijdrage aan de politiebesteldiscussie de naam van Cyrille Fijnaut, niet in de laatste plaats vanwege zijn lange staat van dienst binnen de wetenschap. Maar er waren ook enkele respondenten (zowel bestuurders als binnen de politie) die zelf aangaven geen namen te kunnen noemen uit de politiewetenschap. Wanneer wordt ingezoomd op de politiewetenschap kan het onderscheid worden gemaakt tussen politiewetenschap (als zodanig) en politiekunde. Waarbij het eerste gezien kan worden als combinatie van *kennis over* en *kennis voor* de politie. Politiekunde kan worden gezien als combinatie van *kennis voor* de politie en *kennis van* de politie. (Huberts, 2005: 8).

Wanneer enkele politiewetenschappers vanuit het perspectief van de besteldiscussie worden 'bekeken', kunnen voorstanders (waaronder Fijnaut) en tegenstanders (o.a. Cees van der Vijver, Jan Terpstra en Bob Hoogenboom) van een nationale politie worden gevonden. Daarbij dient nadrukkelijk te worden opgemerkt dat het veld van de politiewetenschap minder zwart-wit is te verdelen in deze voor- en tegenstanders. Dit heeft te maken met het feit dat de duiding van het bestelvraagstuk bij de politiewetenschappers minder eenduidig wordt uitgewerkt in termen van 'voor nationaal' of eenzijdig 'voor lokaal', zeker wanneer de politiewetenschap wordt vergeleken met bestuurlijke en politieke actoren. Dat heeft ook te maken met het feit dat politiewetenschappers zich veel sterker richten op bijvoorbeeld de politie*functie* en de rol van de politie in het veiligheidsdomein en veel minder op het structuurvraagstuk. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het rapport geschreven onder leiding van Pieter Tops (*Sleuren of Sturen*, 2010) waarbij expliciet geen uitspraak wordt gedaan over de wenselijkheid van een meer lokaal georganiseerde of nationaal georganiseerde politie, maar waarbij veel nadrukkelijker wordt gekeken naar de politiefunctie en de politietaken.
Daarnaast werd in de interviews gesteld, dat de inbreng van de wetenschap meer politiek strategisch wordt betrokken. Veel sterker dan dat de inzichten het dominante sentiment voor wat betreft centralisatie-decentralisatie van de politieorganisatie hebben beïnvloed. Zoals Geuzinge het concreet benoemde:

> *"Zo werkt de politiek over het algemeen genomen. Het is net als bij economen, je zoekt diegene die jouw standpunt onderbouwt"* (Geuzinge, 07-04-2011).

Waarmee overigens niet gezegd is dat de politiewetenschappers zich helemaal niet zouden uitspreken over de wenselijkheid van een lokaal of nationaal bestel. Juist de bovenstaand genoemde namen hebben in

het verleden duidelijke (opinie)stukken geschreven als bijdrage aan de discussie. Zo werden al eerder de publicaties van Fijnaut genoemd, waarin hij duidelijk stelling neemt voor een nationale politie. Daarbij kan vermeld worden, dat volgens enkelen nationale politie voor Fijnaut altijd de uitkomst zou zijn. "L*aat hem een onderzoek verrichten, naar welke thema binnen de politieorganisatie dan ook, er zal uitkomen dat nationale politie de vorm is*" aldus een van de respondenten. Wanneer we kijken naar de tegenstanders kan een duidelijke bijdrage worden gevonden in het artikel van Hoogenboom en Punch (2006) in het Tijdschrift voor de Politie onder de veelzeggende titel '*Tien redenen om niet te nationaliseren*'.
Aanvullend op bovenstaande kan geconstateerd worden dat de politiewetenschap niet betekenisloos geweest is voor wat betreft de politiebestelontwikkeling. Allereerst kan verwezen worden naar de wetenschappelijke publicaties uit het veld die binnen de politiewereld als zodanig van betekenis zijn geweest. Bijvoorbeeld de bijdrages in het Tijdschrift voor de Politie, zowel door politiewetenschap, maar ook in wisselwerking met bestuur en politiek. Als tweede kan daarbij verwezen worden naar de verbinding politiepraktijk – politieonderzoek – politieonderwijs. In de diverse bestelontwikkelingen, besluiten en discussies daaromtrent is bijvoorbeeld de rol van de Politieacademie (en het politieonderwijs) met enige regelmaat aan de orde geweest. De verbinding tussen praktijk en onderwijs en tussen praktijk en onderzoek leek daarbij telkens een belangrijk aspect te zijn. Daarbij kan ook nadrukkelijk worden gewezen op de versterkte onderzoekslijn binnen de Politieacademie (onder meer via de lectoraten) en de publicaties in reeksen als *Politiekunde* en *Politie & Wetenschap* (en de P&*W verkenningen*). Huberts omschrijft (op basis van IJzerman, 2000 en Mellink & Muller, 2002) het gebied van de politiekunde als 'core business' van de Politieacademie. Daarbij wordt de benadering van de Politieacademie van de politiekunde door Huberts getypeerd als "*een reservoir van bruikbare kennis ten behoeve van de professionalisering van de politie*". Waaraan hij toevoegt dat "*het belang wordt benadrukt van de kenniswaardeketen zoals ingerichte en toegepast door het politiekennisnet*" (Huberts, 2005: 9).

Tot slot, maar misschien wel de meest zichtbare en bepalende inbreng vanuit de politiewetenschap, kan gewezen worden op de verschillende onderzoeken in bredere context; de onderzoeken die niet louter wetenschappelijk van aard waren. De drie meest zichtbare uitingen daarvan zagen we in 1998, met het breedte- en diepte-onderzoek, en recentelijk, in 2010, met het onderzoek van Tops in opdracht van de VNG. Deze onderzoeken, waarbij de wetenschappelijke inbreng substantieel was, zijn mede bepalend geweest voor de politiebesteldiscussie en de richting daarvan.

3.3.11 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer (ARK) heeft tot wettelijke taak, het controleren van inkomsten en uitgaven van het Rijk en de controle over de vraag of beleid zodanig wordt uitgevoerd zoals het bedoeld is. De Rekenkamer doet in dat licht uitspraken over en onderzoeken naar bijvoorbeeld doelmatigheid en effectiviteit van beleid. De ARK is daarbij neutraal en spreekt geen politieke oordelen uit. De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat en daarmee onderdeel van de Rijksoverheid. Zij werkt daarbij voornamelijk 'voor' de Regering en de Tweede Kamer. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de Rekenkamer onafhankelijk is; zij gaat uiteindelijk zelf over haar onderzoeksagenda en de vraag of een onderzoeksaanvraag al dan niet wordt uitgevoerd.
Binnen het politiebestel is de Algemene Rekenkamer geen 'actief participerende' speler, in dat opzicht vormt zij een 'vreemde eend in de bijt' bij de behandeling van de betrokken actoren in dit hoofdstuk. Desondanks is het onderzoeksinstituut hier opgenomen, mede op basis van hetgeen gesteld in de inleiding, in het bijzonder bij de selectie van de actoren. Juist vanwege haar onafhankelijk positie, worden onderzoeken en uitkomsten van de Rekenkamer als zwaarwegend beoordeeld, ook in de politiebesteldiscussie.
Bakker (2003) stelt in een bijdrage over het in 2003 uitgebrachte ARK-rapport 'Uitwisseling van opsporings- en recherche-informatie':

> "*Ambtelijk wordt een rapportage van de Algemene Rekenkamer gezien als een belangrijk beleidsbepalend document. Het oordeel van dit hoge college van Staat is weliswaar vaak kritisch maar dat is inherent aan de rol van de Algemene Rekenkamer. De objectiviteit en de daarbij gehanteerde distantie geven overwegend een bijzonder gewicht aan de conclusies en aanbevelingen die in een dergelijke rapportage gedaan worden*."

Daar wordt nog aan toegevoegd dat de Rekenkamer in de afgelopen jaren vaker onderzoek heeft gedaan naar het functioneren en het beheer van de Nederlandse politie. "*De politie mag zich in dit verband verzekerd weten van een warme belangstelling.*" Ook uit de verschillende interviews blijkt dat onderzoeken van de Algemene Rekenkamer telkens een bijdrage aan het debat zijn geweest, of als zodanig werden gewaardeerd:

> "*Dat soort rapporten zijn wel mede bepalend geweest, in zekere zin konden ze richtinggevend zijn*" (Ter Horst, 24-03-2011).

Daarnaast zien we ook breder in de literatuur verwijzingen naar de Algemene Rekenkamer en haar rapporten, bijvoorbeeld in het

overzichtswerk van Fijnaut et al. 2007, specifiek in de bijdrage van De Kleuver, die het ARK-rapport uit 2003 betiteld als "*een belangrijke evaluatie*" (p. 216). Verder zien we verwijzingen binnen het politie-onderzoek in bijvoorbeeld publicaties van Naeyé (2009) en tevens in het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout (zie o.a. p.90).
Wanneer we de periode 1993-2010 overzien zijn er diverse onderzoeken door de ARK verricht naar het *functioneren* van de politie, naar de *bedrijfsvoering* van de politie (o.a. ICT) en onder meer naar de *verdeling van de politiesterkte*.

Datum	**Rapport**
12 – 12 – 1995	Beheer in het nieuwe politiebestel: stand van zaken op hoofdlijnen.
05 – 07 – 1997	Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte
13 – 02 – 2003	Zicht op taakuitvoering politie
4 – 12 – 2003	ICT bij de Politie
30 – 03 – 2006	Zicht op taakuitvoering politie [terugblik 2006]
2010/2011	ICT-systemen bij de politie, in het bijzonder BHV en de bedrijfsvoering VtsPN

Gesteld kan worden dat alle bovenstaande rapporten op een eigen manier (en in wisselende mate) van invloed zijn geweest op de besteldiscussie. Voor enkele rapporten geldt dat nog steeds. In paragraaf 3.2 is bij de bovengenoemde rapporten apart stil gestaan en ingegaan op de specifieke inhoud.

Doorwerking en belang
Dat de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer een speciale positie innemen in het beleidsvormingsproces blijkt uit diverse zaken. Naast de bovengenoemde aandacht in de (wetenschappelijke) literatuur, kunnen we dat afleiden uit het feit dat rapporten in de meeste gevallen actief in 'de beleidsarena' worden behandeld, en dat in een aantal politieke kwesties het een 'uitkomst' lijkt te zijn wanneer een thema wordt onderworpen aan een *onafhankelijk* onderzoek van de Rekenkamer. Zo geldt dat op bijna alle rapporten van de ARK over de politie een reactie wordt gegeven (als onderdeel van de rapporten) door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, door de Raad van Korpschefs en door het Korpsbeheerdersberaad. Hierop volgt in de meeste gevallen nog een aanvullend slotwoord door de ARK. Gegeven de reacties op de rapporten, de positie van de rapporten in het beleidsmatige proces en in de politieke 'strijd', kan gesteld worden dat (het werk van) de

Algemene Rekenkamer een redelijk stevige positie inneemt in het krachtenveld rond het politiebestel. Dat vervolgens de uitkomsten van onderzoeken onderdeel of inzet worden van politiek strijd (zie alleen al de reacties in de rapporten zelf) hoeft weinig verwondering op te roepen en geenszins afbreuk te doen aan de onderzoeken zelf.
Ten aanzien van dit laatste, en de positie van de Algemene Rekenkamer, kan eveneens het artikel van Bakker (2003) worden aangehaald. Hij stelt daarin, dat "*met de aanbeveling aan de minister van BZK om na te gaan of het mogelijk is dat landelijk behouden wordt in hoeverre de maatregelen uit het handboek bij de regionale politiekorpsen zijn geïmplementeerd, blijkt hoe sterk de behoefte is bij de Algemene Rekenkamer om de politie zoveel mogelijk centraal onder controle te houden en aan te sturen. Terecht geven de ministers aan dat dit nu juist de verantwoordelijkheid is van het regionaal niveau.*" Voor wat betreft de stelling over onafhankelijkheid van de ARK is in de interviews en de bestudeerde literatuur geen extra onderbouwing gevonden. Wel kan, ook op basis van de eerdere rapporten, gesteld worden dat er in diverse gevallen stevige discussies zijn ontstaan tussen diverse betrokken actoren. Dit geldt zeker wanneer de ARK kritiek heeft op het functioneren van onderdelen van, of het beheer over de politie. We zagen dat bijvoorbeeld in 1995 naar aanleiding van het rapport dat de eerste evaluatie van de nieuwe Politiewet 1993 vormde. Zo reageerde Ed d'Hondt als voorzitter van de korpsbeheerders in de Volkskrant (13-12-2005):

> "*Ik ben niet onder de indruk. Vooral ook omdat de Rekenkamer geen enkele suggestie doet over hoe het beter kan*"

Volgens d'Hondt was er sinds 1994 al veel verbeterd aan de informatievoorziening bij de politie. "*Maar dit vergt een goede infrastructuur. We komen behoorlijk op gang. Maar het duurt nog wel even voor we op vlieghoogte zitten*." Ter nuancering bij hetgeen hiervoor beschreven, kan nog geconstateerd worden dat in de reacties in de rapporten van de Algemene Rekenkamer over het algemeen een constructieve wisselwerking plaatsvindt (of lijkt te vinden) tussen de verschillende actoren naar aanleiding van de bevindingen. Telkens *lijkt* geprobeerd te worden - zoals ook in de literatuur en de interviews terugkomt - de uitkomsten van de onderzoeken te betrekken bij nadere beleids- en besluitvorming. Illustratief, maar redelijk politiek correct verwoord, is hierbij de passage in een rapport van de Rekenkamer in 1995:

> "De ministers zegden toe dat de overige door de Rekenkamer gesignaleerde punten, welke raakten aan wet- en regelgeving, in het kader van de evaluatie van de Politiewet 1993 nader zullen worden bezien.

> (…) De Rekenkamer constateert met genoegen dat de resultaten van haar onderzoek een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de evaluatie van de Politiewet."

3.3.12 Overige betrokken actoren; SMVP

Met de voorgaande elf paragrafen is getracht de meeste invloedrijke actoren te behandelen, in het bijzonder de rol die zij vervullen en vervulden in het politiebesteldebat in de afgelopen jaren. Met de beschrijving van de elf actoren is geen 'volledig' beeld geschetst van het actorenveld, zoals ook in de inleiding op deze paragraaf al werd aangegeven. Naast de gemeenteraden en 'de media' zouden bijvoorbeeld nog specifieke politieonderdelen genoemd kunnen worden (De Politieacademie en bijvoorbeeld VtsPN) en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.
Omwille van de omvang, en gegeven de beperktere of andere rol van deze actoren in het geheel, is ervoor gekozen deze organisaties niet te behandelen. Daarmee is geenszins gezegd dat deze actoren op specifieke momenten geen invloed hebben gehad op het politie-besteldebat. Integendeel, de Politieacademie is bijvoorbeeld op momenten *onderdeel* geweest van het debat, maar heeft op gezette tijden zeker ook zelf een actieve inbreng gehad (meer in het bijzonder ook door enkele leden, bijvoorbeeld, lid van het College van Bestuur, Pieter Tops).
In deze laatste paragraaf kan desondanks nog één andere actor genoemd worden; de *Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*. De SMVP tracht via verschillende wegen een bijdrage te leveren aan het (maatschappelijk) debat over de verbetering van de veiligheid(zorg) in Nederland. Daarbij wordt gefocust op thema's die zich bevinden op het raakvlak van politie en samenleving. De invloed van de SMVP binnen de politiebesteldiscussie in de afgelopen jaren is relatief beperkt geweest (zo bleek ook uit de interviews). Wel heeft de SMVP telkens getracht een bijdrage te leveren aan het inhoudelijke debat via lezingen, symposia, en ook via publicaties. Daarbij werd gepoogd wetenschap en praktijk bij elkaar te brengen. Ondanks de beperkte invloed in het besteldebat, kan – mede op basis van de interviews – gesteld worden dat de verschillende publicaties van de SMVP "*een inhoudelijk bijdrage zijn geweest aan de lopende discussie*". Daarbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op de bijdrage vanuit de SMVP aan de discussie over de gevolgen van een gekozen burgemeester voor het politiebestel (al in 1999). Daarnaast is ook in SMVP-verband gepubliceerd over het politiebestel (als zodanig), onder meer in 2005 met de publicatie '*Nationale politie van wijk tot wereld*'. Daarmee werd getracht het debat over de politiefunctie en de rol van de politie in de maatschappij weer nadrukkelijk(er) onderdeel te laten uitmaken van de besteldiscussie (Gunther Moor, 2005). Ook in 2010 werd een

bijdrage aan de besteldiscussie geleverd middels het "pamflet over de toekomst van de politie", met de titel '*De kogel moet door de kerk*' (Van Dijk, et al., 2010). De meerwaarde van de SMVP lag in de afgelopen jaren in de platformfunctie die zij vervulde, waarbij diverse actoren uit het krachtenveld rond de politie werden samengebracht, en daarmee veel minder in de inhoudelijke 'sturing'.

4 Het besluit tot een nationale politie nader verklaard

In hoofdstuk 2 en 3 is geprobeerd een antwoord te formuleren op de drie deelvragen en daarmee een basis te vormen voor de uiteindelijke beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Een beantwoording die kan worden opgebouwd met specifieke bevindingen uit de eerdere paragrafen, maar die tegelijkertijd de rode draad vormt door de drie onderdelen, te weten: 1) de bestuurlijke, politieke en maatschappelijke context, 2) de momenten en ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de besteldiscussie en 3) het krachtenveld rondom de politieorganisatie in de afgelopen jaren.
In dit hoofdstuk wordt getracht het antwoord op de centrale onderzoekvraag nader uit te werken. Dit gebeurt in paragraaf 4.2 aan de hand van een viertal inhoudelijke verklaringen als (deel)antwoorden op de onderzoeksvraag. Deze verklaringen zullen worden uitgewerkt met als basis en als wetenschappelijke duiding de twee theoretische perspectieven zoals in hoofdstuk 2 beschreven; het rondenmodel (Teisman) en het Advocacy Coalition Framework (Sabatier). Deze wetenschappelijke perspectieven bieden zodoende een achtergrond waartegen de inhoudelijke verklaringen (paragraaf 4.2) kunnen worden gelezen. Vervolgens zullen in paragraaf 4.3 enkele slotconclusies worden getrokken voor wat betreft het besluitvormingsproces in de periode 1993-2010. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen voor nader onderzoek (paragraaf 4.4.1) en – ook in het licht van de actuele discussies (2011) – enkele aanbevelingen voor de nadere invulling van de nationale politie (paragraaf 4.4.2). De beantwoording van de onderzoeksvraag en de analyses in dit hoofdstuk zijn zoveel als mogelijk gebaseerd op de combinatie van inhoudelijke inzichten uit de geanalyseerde documenten, de interviews en de theoretische perspectieven op het besluitvormingsproces. Kortom, de feitelijke invulling van de in hoofdstuk 2 beschreven triangulatie.

De beantwoording van de centrale onderzoeksvraag valt zoals gesteld uiteen in een viertal verklaringen. Verklaringen als antwoord op de vraag:

Hoe kan het besluit door het kabinet-Rutte, om te komen tot een nationale politie per 1 januari 2012, worden verklaard vanuit de discussies over en de ontwikkelingen rondom het politiebestel in de periode 1993-2010?

Ter beantwoording zullen in paragraaf 4.2 de vier verklaringen voor de uitkomst van het besluitvormingstraject worden uitgewerkt. Dit gebeurt vanuit de analyses die zijn beschreven in hoofdstuk 3, met daarin de weergave van de bestuurlijke, organisatorische en politieke ontwikkelingen rondom het politiebestel in de afgelopen jaren. De eerste verklaring schetst enkele ontwikkelingen, in de onderzoekperiode 1993-2010, waarmee het besluit verklaard wordt vanuit de duiding van een '*incrementeel proces*' dat heeft geleid tot het uiteindelijke besluit tot nationale politie. De tweede verklaring heeft betrekking op de verschillende *coalities* ten aanzien van het debat over de vraag of de politie meer decentraal of meer nationaal georganiseerd zou moeten zijn. Daarbij wordt ingegaan op de wisselingen van coalities en de ontwikkelingen binnen bepaalde coalities. De derde verklaring voor het besluit tot nationale politie gaat om de betekenis en de aanwezigheid van het *politiek momentum* en de dominante '*tijdsgeest*'. Tot slot zal bij de vierde verklaring worden ingegaan op rol die '*framing*' heeft gespeeld in het besluitvormingstraject en in het politiebesteldebat.
Als startpunt voor de uitwerking van deze verklaringen worden in deze paragraaf het rondenmodel en het Advocacy Coalition Framework besproken, met de genoemde verklaringen, de ontwikkelingen en actoren zoals beschreven in hoofdstuk 3 als achtergrond. Beide benaderingen bieden perspectieven op, en vanuit het 'theoretisch concept' verklaringen voor beleidsveranderingen. Wanneer de bovenstaand genoemde verklaringen besproken worden vanuit deze modellen is een meer wetenschappelijke duiding mogelijk. Beide modellen bieden nadrukkelijker een antwoord op de vraag: *hoe kunnen beleidsveranderingen worden geduid en verklaard vanuit een meer generiek en theoretisch perspectief met betrekking tot beleidssystemen?* In de vier hoofdverklaringen in de volgende paragraaf gaat het vervolgens nadrukkelijker om de specifieke componenten. Oftewel, een uitvoeriger beantwoording van de vraag hoe *déze* 'beleidsverandering' (besluit tot nationale politie) kan worden verklaard, vanuit de procesmatige ontwikkeling van het besteldebat, en de inhoud daarvan in de periode 1993-2010.

4.1 Het besluit tot eenwording nationale politie: theoretische duiding

4.1.1 Verklaringen vanuit het *rondenmodel*

Het rondenmodel, als perspectief op beleidsveranderingen, gaat uit van de aanname dat beleid tot stand komt via *verschillende interacties* en vaak in *verschillende (beleids)arena's*.

Binnen het proces van besluit- en beleidsvorming kunnen daarbij verschillende 'ronden' worden aangeduid; het geheel van de meest cruciale beslissingen. Zoals Teisman stelt:

> "*Beleid wordt in het rondenmodel gedefinieerd als het resultaat van reeksen beslissingen genomen door verschillende actoren*" (Teisman, 1992: 33).

De vier genoemde verklaringen voor de uitkomst van het besteldebat, welke hieronder verder uitgewerkt zullen worden, kunnen ook vanuit het rondenmodel als verklaringen worden gezien voor de beleids-verandering. Allereerst is in paragraaf 3.2 het chronologisch verloop van de politiebesteldiscussie geschetst in de periode 1993-2010. Daarin is duidelijk geworden dat grote wijzigingen binnen het politiebestel (veelal via wetswijzigingen) telkens zijn ingezet op momenten van kabinetswisselingen (voorafgegaan door Tweede Kamerverkiezingen en coalitieonderhandelingen). Deze veranderingen kunnen worden geduid als hetgeen Teisman omschrijft ten aanzien van de assumpties – in het rondenmodel – over voortgang van een beleidsproces: "*beslissingen die een ronde afsluiten en/of een ronde entameren, die daarmee voortgang creëren*" (Teisman, 2001: 307).
Het chronologisch verloop maakt nog twee zaken duidelijk. Ten eerste, de rode draad die zichtbaar is in de besluitvorming voor wat betreft het politiebestel over de zeven kabinetten in de periode 1993-2010. Met andere woorden, de *reeks van beslissingen* in de richting van een meer nationaal politiebestel. Ten tweede, het feit dat deze cruciale beslissingen veelal zijn voortgekomen uit (lang)lopende debatten, externe en interne ontwikkelingen, en tevens veranderende verhoudingen ten opzichte van het politiebestel. De eerste inhoudelijke verklaring voor de uitkomst van de besteldiscussie bestaat eruit dat als *onderstroom* van deze politiek cruciale beslissingen, en als rode draad door deze beslissingen, een *incrementeel proces* richting nationale politie zichtbaar is. Een incrementeel proces (veelal bestaand uit meerdere lijnen) die de organisatieprocessen mede hebben gestuurd (bijvoorbeeld ICT) en de politieke besluiten daarover mede hebben bepaald.
Zoals ook in hoofdstuk 2 gesteld bij de uitwerking van het rondenmodel, zijn de ontwikkelingen *binnen* een ronde cruciaal voor de ontwikkelingen in een volgende ronde. Meer in het bijzonder bij besluitvorming waarmee de ronde wordt afgesloten of waarmee een nieuwe ronde wordt gestart (afhankelijk van de duiding van de ronde). De beslissingen worden veelal door de politieke coalities genomen tijdens coalitieonderhandelingen (die momenten die een ronde starten of afronden). Voorafgaand aan deze *cruciale onderhandelingen* vindt eveneens een 'spel' plaats van coalities die voor en tegen de betreffende beleidsverandering zijn. Zowel de verhoudingen *tussen* deze 'strijdende coalities' als de ontwikkelingen

binnen deze coalities zijn daardoor mede bepalend voor de uitkomst van de onderhandelingen. De tweede inhoudelijke verklaring voor de uitkomst van het politiebesteldebat (wisselende coalities) kan dan ook vanuit dat perspectief worden gezien als verklaring welke ook binnen het rondenmodel van belang is en (als zodanig) een (deel)verklaring biedt voor beleidsveranderingen.
Met het voorgaande worden ook de twee andere verklaringen voor de uitkomst van het besluitvormingsproces duidelijk. De reeks van beslissingen die Teisman omschrijft, wordt namelijk in een politiek-strategische omgeving genomen. Dat betekent dat voor deze beslissingen een politiek momentum aanwezig moet zijn (bijvoorbeeld Tweede Kamerverkiezingen met daarna coalitieonderhandelingen), maar ook dat deze beslissingen *in* de tijdsgeest van het betreffende moment gezien kunnen worden, of zelfs als *uiting van* de tijdsgeest. Deze twee aspecten (politiek momentum en de tijdsgeest) vormen de derde verklaring voor de uitkomst van het politiebesteldebat in de periode 1993-2010. Gelet op de tweede en derde verklaring wordt duidelijk dat ook de factor 'macht' en machtsverhoudingen een belangrijke rol hebben gespeeld in de besluitvormingstrajecten.
De vierde inhoudelijke verklaring, *framing* van het politieke vraagstuk, kan als een permanente factor worden gezien in het besteldebat, maar ook als onderdeel van de eerste drie verklaringen. Zowel rondom de cruciale besluiten als ter duiding van de meer algemene ontwikkelingen (intern en extern) is sprake van framing door de verschillende actoren. Binnen het rondenmodel is als zodanig maar beperkt aandacht voor de framing van vraagstukken. Wel kan gesteld worden dat een nieuwe ronde in de beleidsdiscussie in een aantal gevallen gepaard gaat met nieuwe 'frames' in het debat. Hiervoor kunnen we verwijzen naar het huidige kabinet-Rutte (ronde V) als voorbeeld, waarbij het bestelvraagstuk wordt 'geframed' in termen van "efficiency", "ruimte voor de diender", en "slagkracht" (zie voor een nadere uitwerking paragraaf 4.2.4). Of, afhankelijk van de invloed die men toekent aan de framing van een vraagstuk, kan een nieuwe beleidsronde worden ingezet *dankzij* andere frames. De verklaringen 2, 3 en 4 kunnen vanuit het rondenmodel nog op een specifieke manier bezien worden. Dit heeft te maken met de verschillende opvattingen van actoren in de beleidsprocessen. Zo stelt Teisman, zoals eerder aangegeven, dat het:

> "in elke ronde mogelijk is dat de ene participant zijn activiteiten typeert in termen van beleidsuitvoering, terwijl een andere participant handelt in termen van beleidsevaluatie en een derde in termen van beleidsvoorbereiding of beleidsbepaling" (Teisman, 2001: 306).

Het is daarmee één van de elementen binnen het rondenmodel die coalitievorming mogelijk maakt (dus niet alleen inhoudelijk, maar ook

voor wat betreft fase van de besluitvorming). In dat geval zoeken partijen die belang hebben bij definitieve besluitvorming, of juist bij uitstel daarvan, elkaar op. Daarnaast kan het worden gezien als 'framingselement' door de verschillende actoren in het debat. Daarbij wordt dan niet zozeer het inhoudelijke vraagstuk 'geframed', maar het *proces van besluitvorming* en de *fase* waarin het proces zich bevindt.

4.1.2 Verklaringen vanuit het Advocacy Coalition Framework

Het Advocacy Coalition Framework (Sabatier; Sabatier & Jenkins-Smith) biedt in de basis een drietal 'sets' van factoren die beleidsverandering kunnen verklaren. Samengevat: 1) veranderingen in de beleidsvisies van leden van beleidscoalities; 2) externe veranderingen; en 3) veranderingen in voorheen stabiele systemen (Fenger, 2003).
Wanneer vanuit deze drie 'theoretisch-conceptuele' verklaringen naar de veranderingen in het politiebestel wordt gekeken, is een aanvullend wetenschappelijk perspectief mogelijk en kunnen de ontwikkelingen tevens vanuit een meer volledig beeld van het beleidssubsysteem worden bezien. Als de ontwikkelingen (zowel organisatorisch als maatschappelijk) binnen en buiten de politieorganisatie in de periode 1993-2010 worden geanalyseerd, wordt duidelijk dat deze van grote invloed zijn geweest op de inrichting van de politieorganisatie. Daarin liggen de eerste twee factoren van Sabatier besloten. Meer specifiek zien we dat externe ontwikkelingen (waaronder de verandering in criminaliteit en politiek sentiment) en inter-organisatorische ontwikkelingen (waaronder de ICT) veranderingen in gang hebben gezet en opvattingen over de organisatie, de sturing daarvan, en het politiebestel als zodanig, hebben beïnvloed. Aanvullend daarop kunnen de overtuigingen van, en beïnvloeding door actoren in het krachtenveld worden genoemd. De opschaling binnen het Openbaar Ministerie is duidelijk van invloed geweest op de opvatting over de wenselijkheid tot opschaling binnen de politie. Deze "*beslissingen uit andere beleidsvelden*" noemt Sabatier als onderdeel van "*veranderingen in de omgeving van het beleidssubsysteem*" en in het verlengde daarvan als verklaring voor beleidsveranderingen in meer algemene zin (Fenger, 2009: 126).
Maar de ontwikkelingen door de jaren heen hebben ook actoren binnen coalities tot andere inzichten gebracht. Het beste voorbeeld daarvan lijkt een aantal korpschefs te zijn, dat met de tijd 'om' is gegaan vanuit de overtuiging dat een meer nationale politie beter zou aansluiten op 'de uitdagingen voor de politie van deze tijd'. Sabatier ziet – zoals beschreven – deze "*veranderingen in de beleidsvisies van leden van beleidscoalities*" als één van de centrale verklaringen voor beleidsveranderingen. In het politiebesteldebat kunnen we

constateren dat *samenwerkingsverbanden van organisaties* (coalities) zijn gewisseld, bijvoorbeeld de verbroken coalitie van korpsbeheerders en korpschefs. Daarnaast zijn ook wisselingen binnen specifieke organisatieverbanden zichtbaar (bijvoorbeeld in de Raad van Korpschefs). Wanneer de twee genoemde hoofdverklaringen voor beleidsveranderingen binnen het ACF (externe ontwikkelingen en veranderingen van opvattingen binnen coalities) op elkaar worden betrokken, wordt duidelijk dat ook factoren als tijdsgeest, politiek momentum en 'framing' een rol spelen. Dat bleek ook nadrukkelijk in verschillende interviews. Hierbij ging het bijvoorbeeld om "*politiek-knopen-tel-gedrag*" door korpschefs (Sitalsing, 09-03-2011), maar ook om de toegenomen steun voor specifieke duidingen van het vraagstuk, zoals "efficiënter werken" en "meer ruimte voor de diender op straat".

Het ACF zoals door Sabatier omschreven, lijkt tevens licht te kunnen werpen op de verklaring 'framing' als uitkomst van het besteldebat. Dit kan onder meer wanneer we kijken naar de niveaus die bestudeerd moeten worden volgens Sabatier (één van de voorwaarden van het model). Want, zo luidt de redenering, wanneer dit niet gebeurt, zou een deel van de beleidsdiscussie gemist kunnen worden. Wanneer we 'framing' vanuit dit perspectief bekijken, zien we dat verschillende actoren, in het bijzonder ook vanuit verschillende *niveaus*, verschillende frames gebruiken van en voor het vraagstuk. Dit gebeurt tevens, of misschien zelfs *juist*, politiek-strategisch. De strijd tussen 'centralisten' en 'decentralisten' kan hierbij als voorbeeld worden genoemd.

Het tweede element binnen het ACF dat framing als verklarende factor voor beleidsverandering aanstipt, is het idee van beleidsgericht leren waardoor de opvatting van leden binnen coalities (of van coalities) wijzigt. In het bijzonder de "*verspreiding van nieuwe opvattingen of inzichten*" zou hier kunnen worden aangevoerd als duiding. Discussie lijkt daarbij mogelijk over de vraag of er sprake is van 'feitelijk' nieuwe inzichten, of dat een deel van de leden gevoelig is voor '*andere framing'* van vraagstukken. Daar kan nog de politieke sensitiviteit aan worden toegevoegd. Meer specifiek, een aantal individuele korpschefs (naast diegene die 'echt op inhoud' lijken te zijn geswitcht) voelden aan dat de dominante politieke opvatting voor wat betreft de nationale politie aan het kantelen was, en bleek daardoor gevoeliger te zijn voor argumenten die pleitten voor een meer nationale politie. Tot slot, de externe veranderingen of verstoringen. Deze kunnen eveneens meer of minder van invloed zijn, juist vanwege de framing. We zien dit bijvoorbeeld bij de duiding van cijfers rondom criminaliteitsontwikkeling. Recent bleek dit nog eens rondom de cijfers van het CBS in april 2011, over verhouding tussen de misdaadbestrijding door de politie en de middelen die worden besteed aan de politie (zie hierover ook paragraaf 4.2.4).

4.2 Het besluit tot eenwording nationale politie: verklaringen vanuit het besteldebat

In deze tweede paragraaf zal worden ingegaan op de (eerder genoemde) verklaringen als antwoord op de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 4.2.1 gaat het daarbij om het besluitvormings-proces als *'incrementeel proces'*, in pargraaf 4.2.2 om de *verander(en)de coalities* in het krachtenveld rond het politiebestel. In paragraaf 4.2.3 zal het *politiek momentum* en de *tijdsgeest* waarin de besluiten tot stand zijn gekomen nader worden uitgewerkt. Tot slot zal in paragraaf 4.2.4 de rol van 'framing' als verklarende factor worden besproken.

4.2.1 Incrementeel proces

De eerste inhoudelijke verklaring voor de uitkomst van de politie-besteldiscussie kan, voor wat betreft de duiding van het traject in de afgelopen jaren, samenvattend worden omschreven als 'incrementeel proces'. In veel van de interviews, en in de meerderheid van de bestudeerde literatuur, kwam deze typering van het besluitvormings-traject in de periode 1993-2010 naar voren. Of, anders gesteld, in de jaren tussen 1993 en 2010 hebben zich geen 'revolutionaire' ontwikkelingen voorgedaan die hebben geleid tot een 'plotselinge' kanteling in het debat of in de dominante opvatting over het politiebestel, maar deze verandering is zeer geleidelijk verlopen. De kentering tussen 1993 en 2010 valt daarmee te verklaren vanuit *verschillende interne en externe ontwikkelingen*, inclusief een aantal *beleidskeuzes* en *politieke ontwikkelingen*. Deze ontwikkelingen hebben *gezamenlijk ('opgeteld')* gemaakt dat de dominante opvatting over de wenselijkheid van een (meer) nationale politie is gekanteld. Het betreft een 'optelsom' van vijf ontwikkelingen, die deels als onafhankelijke lijnen kunnen worden beschouwd, maar die tevens op punten verweven zijn, of in de loop van de tijd met elkaar verweven zijn geraakt.

<u>1. Prestaties van de politie</u>

Evenals voor de sectoren zorg, onderwijs en welzijn, geldt voor de politie dat er de afgelopen jaren – onder meer met de opkomst van New Public Management – scherper wordt gekeken naar de 'prestaties' en de vraag of er '*value for money*' wordt geleverd (zie o.a. Van den Brink et al., 2007: Noordegraaf et al., 2011) en dat er ook op deze prestaties wordt gestuurd, bijvoorbeeld via prestatie-convenanten (Jochoms & Sey, 2006a; 2006b). Daar komt bij dat het veiligheidsdomein kan rekenen op een toegenomen belangstelling vanuit politiek én media zoals ook beschreven in hoofdstuk 2 (o.a. op basis van Boutellier, 2005a: Rob, 2011a; 2011b). Wanneer we

specifiek kijken naar de politie*prestaties* zien we dat deze de afgelopen jaren meer en meer onder druk zijn komen te staan (Van den Brink et al., 2007). Ondanks de 'relativerende cijfers' voor wat betreft de criminaliteit in Nederland (zie bijv. CBS, 2011a) stelt Van der Torre in zijn oratie (evenals in het interview 24-02):

> "*Er is een hard objectief probleem. De criminele kansen zijn door het hele land heen onnodig groot en te riant. De oplossingspercentages schommelen rond de 25%, naar schatting worden vier van de vijf criminele samenwerkingsverbanden niet in onderzoek genomen en veel van dit soort verbanden is niet in kaart gebracht*" (Van der Torre, 2011: 10-11).

Omtrent de cijfers over de ontwikkeling van de criminaliteit in Nederland is de afgelopen jaren het nodige te doen geweest, en nog steeds. Daarbij zijn enkele nuances op zijn plaats, zoals ook beschreven in hoofdstuk 2. Ben Rovers gaf in 1999 in het Tijdschrift voor de Politie al aan hoe verschillend er over de ontwikkeling van de criminaliteit en de daarbij gebruikte 'indicatoren' wordt geschreven, en dat de beoordeling van de ontwikkeling van veiligheid mede afhankelijk is van waar men naar kijkt en hoe ontwikkelingen worden geduid. Dit past overigens ook in een breder debat over de waarde van prestatie-indicatoren binnen de publieke sector en de (on)mogelijkheden daarvan en moeilijkheden daarbij (zie o.a. Van Thiel, 2009; Van Thiel & Leeuw, 2003; De Bruijn, 2001).
Ondanks deze nuanceringen kan geconcludeerd worden dat de ontevredenheid over de criminaliteitsbestrijding en de veiligheidssituatie (kortom, de *gepercipieerde 'politieprestaties'*) een gevoel heeft versterkt dat andere aansturing (vooral meer centraal) zou kunnen leiden tot verbetering (o.a. Klerks, 2005). Of zoals Cachet het in 2005 letterlijk formuleerde:

> "*dat het bestel nu (alweer) ter discussie staat, heeft alles te maken met onvrede over de veiligheidssituatie in onze samenleving. Onvrede over objectieve en subjectieve veiligheid, onvrede ook over de opheldering en straf en over handhaving of tolerantie*" (Cachet, 2005a: 25-26).

Overigens geldt dat de algemene ontevredenheid voor wat betreft de onveiligheid al sinds 2001-2002 een dominant thema is. Zo wordt ook in het programma '*Naar een veiliger samenleving*' geconstateerd:

> "De door veel mensen ervaren onveiligheid is ontoelaatbaar. De ergernis over berovingen, geweld, vernielingen en overlast is vaak zeer groot, evenals het materiële en immateriële leed. (…) Het kabinet ziet het als een centrale beleidsopdracht om werk te maken van deze indringende roep vanuit de samenleving" (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002: 5).

Wanneer we naar het aspect '*value for money*' kijken, lijkt een kritische beschouwing evenwel mogelijk. In 2000 werd 5,7 miljard euro uitgegeven aan criminaliteitsbestrijding en strafrechthandhaving. Dit bedrag was in 2009 opgelopen tot 7,8 miljard euro, een stijging van 37% (Moolenaar, 2010). Eén van de respondenten voegde daar zeer stellig aan toe:

> *"Wat hebben wij daar nu eigenlijk voor teruggekregen? Een soort gevoel dat veel van die extra investeringen verdampt zijn in politie-bureaucratie, in overhead. Of dat beeld altijd terecht is, kan men zich afvragen, maar langzaam maar zeker is dat wel het dominante beeld geworden."*

Ook zeer recent nog kwam het CBS met cijfers welke een kritische beschouwing volgens zommigen lijken te rechtvaardigen en waaruit verminderde prestaties zouden blijken:

> "In 2009 besteedde de politie ruim 2,4 miljard euro aan haar opsporingstaak. Gecorrigeerd voor inflatie is dat 12 procent meer dan in 2005. Het aantal opgeloste misdrijven was in 2009 5 procent minder dan in 2005" (CBS, 2011b).

Bij de publicatie van deze gegevens bleek direct hoezeer cijfers onderdeel vormen van de strijd over de prestaties (en het beeld daarvan); de politietop liet snel na de publicatie door het CBS weten dat er sprake zou zijn van "*broddelwerk*" en "*een misleidend beeld*" (Binnenlands Bestuur, 06-02-2011).
Los van de vraag hoe men de prestatieontwikkeling van de politie exact beoordeelt, kan in ieder geval gesteld worden dat zij in toenemende mate een kritisch onderdeel is geworden van het debat over de politie en dat "ontevredenheid" hierover mede heeft bijgedragen aan de wens te komen tot een andere, en vooral een meer centrale inrichting en sturing van het politiebestel.
De politieke ambities rond dit thema zijn er telkens op gericht geweest veiligheid te bevorderen en criminaliteit terug te dringen (zie de eerder aangehaalde passages uit de regeerakkoorden). Ook het kabinet-Rutte heeft duidelijke ambities op het gebied van veiligheid. Sterker nog, zij lijkt nadrukkelijker prioriteit te geven aan het thema in vergelijking met eerdere kabinetten. Een duidelijke illustratie bij deze ambities vormt de volgende passage uit het gedoogakkoord:

> "Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Randvoorwaarde voor vrijheid en vertrouwen is een omgeving die niet onveilig is en waar geen gevoelens van onveiligheid heersen. Het moet veiliger worden op straten, in wijken en de openbare ruimte. Het daadkrachtig aanpakken van straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit vraagt om een zichtbaar, gezaghebbend en doortastend optreden van politie en justitie" (VVD, PVV & CDA, 2010: 39).

Deze lijn kan ook worden teruggevonden in de meer specifieke ambities en plannen van het kabinet. Folkert Jensma constateerde op 22 november 2010 in NRC Handelsblad: "*Vijf weken is Ivo Opstelten nu minister van Veiligheid en Justitie en iedere week neemt hij wel een maatregel. Of belooft iets te zullen regelen*". Wanneer we de periode november 2010-augustus 2011 bekijken, lijkt de minister in dezelfde lijn te zijn doorgegaan, met ook in de afgelopen maanden nog voorstellen voor verhoging van de minimumstraffen, zwaardere straffen voor geweldsplegers onder invloed en verdubbeling van de straffen voor geweld tegen homo's. Kortom, de al dan niet brede roep om "zwaarder straffen" en een "hardere aanpak" lijkt door de minister te worden opgepakt, in ieder geval voor wat betreft de planvorming.

2. ICT

De tweede deelverklaring, als onderdeel van het 'incrementeel proces', kan geïllustreerd worden aan de hand van enkele passages uit rapporten van de Algemene Rekenkamer, en twee passages uit brieven van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie in 2010.

Passage uit rapporten van de Algemene Rekenkamer over ICT en politie	
1995: 27	"Vooral de problemen met de informatievoorziening achtte de Rekenkamer zorgwekkend. (…) De Rekenkamer drong er op aan waar mogelijk het tempo waarin de gewenste verbeteringen tot stand komen, op te voeren. Er zou in ieder geval een plan van aanpak opgesteld moeten worden (…) Prioriteit zou daarbij gelegd moeten worden op de verbetering van de informatievoorziening en het financieel beheer bij de regio's. De aangetroffen situatie was nog ver verwijderd van de bij de invoering van de Politiewet 1993 beoogde situatie."
2003: 41	"Door het geheel aan tekortkomingen biedt de ICT in de politiesector een ontoereikende ondersteuning van de primaire politietaken"
2005: 151	"De ARK concludeert dat in 2004 en 2005 nog steeds vooral gewerkt is/-wordt aan het oplossen van organisatorische problemen en kostenbe-heersing en dat er nog maar weinig voortgang wordt gemaakt met concrete ICT-ontwikkelingen."

Passage uit brieven van de verantwoordelijke minister in 2010	
07-2010	"De rapporten maken duidelijk dat er nog veel te verbeteren is op het terrein van het ICT-beheer en de technische infrastructuur. Er is een basis gelegd voor uniforme ICT-basisvoorzieningen, maar er moet zowel op het terrein van het beheer, de techniek als in de cultuur nog veel gebeuren" (Ter Horst, minister Binnenlandse Zaken).
11-2010	"De Rekenkamer zal onderzoek doen naar de besluitvorming die heeft geleid tot de ontwikkeling en invoering van de BVH en de risico's en knelpunten verbonden aan de ICT-systemen van de politie, waaronder de BVH, die worden beheerd door de VtsPN. Het doel van het eerste deel van het onderzoek is ook het trekken van lessen ten behoeve van de vervanging van de BVH en andere grote ICT-investeringen" (Opstelten, minister Veiligheid en Justitie).

Voorgaande passages uit de afgelopen jaren zijn een weergave van de ontwikkelingen met betrekking tot ICT binnen de politie. Naar aanleiding hiervan kan geconstateerd worden dat het ICT-dossier de nodige problemen binnen de politieorganisatie heeft gekend, en nog steeds kent. En, aanvullend daarop, dat verbeterplannen vooralsnog onvoldoende effect hebben gehad in aansluiting op de veranderende eisen (intern en extern). Het ICT-dossier werd door een meerderheid van de respondenten genoemd als ontwikkeling die mede heeft geleid tot een toegenomen steun voor een meer nationaal georganiseerde en beheerde politieorganisatie. Al zien we in de afgelopen jaren dat de tegenstanders van een nationale politie het ICT-dossier direct loskoppelen van de besteldiscussie. Illustratief hiervoor is de bijdrage van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries (PvdA) in 2002:

> "De politie moet midden in de samenleving staan. We moeten dus niet het bestel wijzigen, maar het wel zoveel mogelijk ontdoen van zwakke plekken. Een zwakke plek is bijvoorbeeld de ICT bij de politie; het feit dat er verschillende automatiseringssystemen naast elkaar bestaan. Dat stagneert de onderlinge uitwisseling van informatie die noodzakelijk is bij opsporingszaken. (…) Op een zeker moment heb ik gezegd "als de korpsen niet voor een oplossing zorgen, dan ga ik vertellen hoe het moet". Maar de politieorganisatie is nu hard aan de slag om de ICT-problemen op te lossen. Dat kost veel tijd en energie" (Wijnbelt & Rozenboom, 2002).

Toch lijkt het beeld hoofdzakelijk te worden bepaald en gedomineerd door falende ICT-projecten en via die weg een vergrootte steun voor opschaling van de politie, in ieder geval voor wat betreft het beheer.

> "*Ik denk dat het voor de steun voor de nationale politie behoorlijk geholpen heeft dat het ICT-dossier slecht liep. We zijn naar één BVH gegaan, maar wat is gebleken is dat het gewoon 26 BVH's zijn. Dat draagt niet bij tot meer vertrouwen bij de politiek. Dan functioneert het ook nog slecht en via vaste Kamercommissies zie je dan dat de kritiek verder toeneemt*" (Sitalsing, 09-03-2011).

> *"Ik denk dat een heel belangrijk sentiment is dat het uit de hand is gelopen met het beheer, in het bijzonder de ICT… voor de burger op straat is het niet uit te leggen dat er tientallen miljoenen naar ICT zijn gegaan en dat het nog steeds niet werkt"* (Geuzinge, 07-04-2011).

Dat het ICT-dossier daarmee een plaats in de besteldiscussie heeft ingenomen, bleek ook uit de toelichting van de minister en de bijdrages van Tweede Kamerleden in het politieke debat in 2010. Opstelten uitte de wens om snel tot aanpassingen te komen. Mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene

Rekenkamer en de transitieafspraken worden later in 2011 aanvullende maatregelen genomen voor wat betreft de ICT (zie pagina 5 van de eerder aangehaalde Tweede Kamerbrief van 14 december 2010). Toch blijkt ook uit het '*Aanvalsplan bureaucratie*' (2011) dat het ICT-vraagstuk mogelijkerwijs meer tijd vraagt voordat de problemen opgelost kunnen worden, hetgeen ook illustratief lijkt voor de ontwikkeling van het ICT-dossier in de afgelopen jaren:

> "Ik ben mij ervan bewust dat de Basisvoorziening Handhaving (BVH) een grote ergernis is geworden voor de agent terwijl diezelfde agent vooral een verbetering was beloofd. De BVH wordt daarom aangepast. Bij de ambitie van deze aanval plaats ik een kanttekening. Deze betreft de ICT. Sommige oplossingen vergen aanpassing of uitbreiding van de (ICT-)systemen van de politie. Tegelijkertijd moet het technische fundament en de huidige werking van systemen worden verbeterd en vernieuwd. De betrouwbaarheid van de systemen voor de agenten is immers cruciaal. Soms zal daarom continuïteit voorrang moeten hebben boven innovatie. De ICT-problematiek wordt nu door middel van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in kaart gebracht" (Minister van Veiligheid en Justitie, 2011a: 3-4).

3. Externe ontwikkelingen; criminaliteit over grenzen heen

Een derde (deel)verklaring die door een meerderheid van de respondenten werd genoemd en in veel van de literatuur terugkomt, is de ontwikkeling van bovenregionale en internationale criminaliteit. Deze criminaliteitsontwikkeling legt extra druk op de politie-organisatie, direct en indirect. De ontwikkeling komt er in de kern op neer, dat er sprake lijkt te zijn van een veranderend criminaliteitsbeeld, waarbij grenzen lijken te vervagen. Of zoals een van de respondenten stelde:

> "*criminaliteit trekt zich niks aan van grenzen, een en ander is steeds (inter)nationaler geworden en vraagt om een eveneens meer (inter)-nationale aanpak*."

Dat grensoverschrijdende criminaliteit een terugkerend vraagstuk is, en daarmee ook een politieke opgave, zien we in diverse beleids-notities en verkenningen, en daarnaast in politieke programma's en regeerakkoorden. Een exacte duiding van wanneer er een omslag heeft plaatsgevonden in het denken over schaalvergroting beredeneerd vanuit de grensoverschrijdende criminaliteit, is lastig. Wel wordt duidelijk dat gebeurtenissen zoals 11 september (2001), de moord op Fortuyn (2002) en van Gogh (2004), de aandacht voor het veiligheidsvraagstuk hebben versterkt. In het verlengde daarvan (en meer specifiek) nam de aandacht toe voor zaken als terrorisme-bestrijding en de georganiseerde misdaad (getuige ook de start van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding in 2004).

Kortom, criminaliteit die geenszins gebonden lijkt te zijn aan wijk- of regioniveau. Dit heeft vervolgens geleid tot een toegenomen draagvlak voor meer nadruk op (inter)nationale sturing en aanpak van veiligheidsvraagstukken. Of zoals Hubert-Jan Albert aangaf:

> *"De ontwikkelingen om de politie staan ook niet stil. Ik denk dat je daarbij ziet dat het allemaal internationaler wordt, grootschaliger, nieuwe vormen van criminaliteit zoals cybercrime. Ook dat is een heel belangrijke factor om te zeggen, de schaal die we hadden die is eigenlijk niet goed genoeg meer"* (Albert, 11-03-2011).

4. Ontwikkeling van de politieorganisatie en ketenpartners

Wanneer we de ontwikkeling van de besteldiscussie duiden als incrementeel proces is ook de ontwikkeling van de politie*organisatie* als zodanig (en in haar omgeving) van belang. Daarbij kan een aantal zaken worden onderscheiden. Allereerst lijkt het te maken te hebben met de professionalisering van de politie-organisatie als geheel. In de eerste deelverklaring is reeds ingegaan op de politieprestaties. Maar wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de politieorganisatie en de professionalisering daarvan, lijkt ook de ontwikkeling van leidinggevenden daarbinnen van groot belang te zijn geweest (zie o.a. Boin et al., 2003a). Duidelijk is geworden dat halverwege de periode 1993-2010 de nodige veranderingen hebben plaatsgevonden voor wat betreft leidinggevenden binnen de politie. Zo typeerden Boin et al. (2003b) de wisseling van korpschefs en de periode rond 2003 als "breukvlak". Ook in de diverse interviews kwam dit element als zodanig terug. Zo stelde Piet Deelman:

> *"Het had ook te maken met de wisseling van korpschefs, in die periode (2000) gingen de korpschefs die waren aangesteld rond 1993 met pensioen. Je kreeg de tweede tranche korpschefs, en met name die korpschefs hadden het lef om over muren heen te kijken. Ze haalden het goede van buiten naar binnen, naar het eigen korps, waarbij de muren overigens nog overeind bleven"* (Deelman, 03-02-2011).

De tweede ontwikkeling binnen de organisatie, is de kentering in de opvatting over de wenselijkheid van een nationaal georganiseerde politie. Zoals al eerder genoemd, waren binnen de verschillende coalities veranderingen gaande. Specifiek voor de politieorganisatie waren veranderingen waarneembaar bij bijvoorbeeld korpschefs die aanvankelijk twijfels hadden over een nationale politie, maar die naar verloop van tijd de mogelijke (schaal)voordelen meer zijn gaan inzien en om die reden steun verleenden aan de planvorming omtrent een nationale politie.

Een derde ontwikkeling die van grote invloed is geweest op de ontwikkeling van de politieorganisatie zijn de opvattingen van en ontwikkelingen binnen andere (aanverwante) sectoren en bij ketenpartners, zoals het Openbaar Ministerie. Dat heeft deels te maken met de *feitelijke* (organisatie)ontwikkelingen, bijvoorbeeld de centralisatie binnen het Openbaar Ministerie. Veel van de respondenten gaven aan dat de geleidelijke opschaling binnen het OM grote effecten had op het denken over de inrichting van de politieorganisatie. Deze veranderingen bij het OM hadden ook een weerslag op de directe, wederzijdse inmenging en beïnvloeding van de beleidsvorming omtrent de organisatieontwikkeling bij de politie. Zo kan de bijdrage van Harm Brouwer, destijds als voorzitter van het College van procureurs-generaal (september 2010) ook op twee manieren gelezen worden. Hij stelde – zoals eerder aangehaald in paragraaf 3.3:

> *"Een indeling in tien regio's ligt voor de hand, om meer dan één reden. Het sluit aan bij de ontwikkeling die we op dit moment zien bij zowel het OM als de zittende magistratuur. Het uiteindelijke doel is te komen tot tien gelijkvormige regio's voor politie, OM en zittende magistratuur"* (De Vries & Rebel, 2010).

Enerzijds is het een weergave van de organisatieontwikkeling in september 2010, ook voor wat betreft de ketensamenwerking. Anderzijds was het regeerakkoord van het kabinet-Rutte er (pas) half oktober, in dat licht kan de bijdrage van Brouwer als actieve inmenging gezien worden in het lopende debat en het onderhandelingsproces.

5. Opschaling via wetgeving

De vijfde deelverklaring voor de ontwikkeling van de besteldiscussie in termen van incrementeel proces kan worden gevonden in de ontwikkeling van wetgeving omtrent de politieorganisatie. In de periode 1993-2010 zijn er via diverse regelingen organisatorische elementen opgeschaald. Hierbij valt te denken aan de realisatie van de Nationale Recherche (2004), de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) (2006) en de 'shared service centra'. Wanneer we kijken naar specifieke wetswijzigingen, kan onder meer verwezen worden naar het wetsvoorstel:

- *Concentratie van beheersbevoegdheden met betrekking tot regionale politiekorpsen op Rijksniveau bij de Minister van BZK (26 813)*

En aanvullend daarop naar de verschillende wetswijzigingen die zijn voorgesteld, welke weliswaar uiteindelijk niet *als zodanig* zijn gerealiseerd, maar wel sterk hebben bijgedragen aan de ontwikkeling

van het debat over een meer nationaal georganiseerde politie. De twee voornaamste voorbeelden:

- *Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de landelijke bevoegdheden van Raad van Korps landelijke politiediensten (27 560)*, en
- *Wetsvoorstel Politiewet 200. (invoering van een landelijke politie-organisatie) (30 880)*[19]

Niet onbelangrijk bij deze deelverklaring is tevens de regionalisering van het politiebestel als gevolg van de Politiewet 1993. "*Wat in een aantal opzichten al een flinke opschaling was*" (Tops, 18-03-2011). Of zoals Albert het verwoordde:

> *"De reorganisatie van 1993 en het samenvoegen van de gemeente-korpsen is al een enorme stap vooruit geweest. 25 in plaats van 148 korpsen, dat was toen ook een majeure stap"* (Albert, 11-03-2011).

Daarmee zou de reorganisatie in 1993 – wanneer één en ander in een ruimer tijdsperspectief wordt geplaatst – gezien kunnen worden als "eerste stap" richting een nationaal georganiseerde politie. Vanzelfsprekend grepen ook tegenstanders van een meer nationale politie deze redenering aan, zoals bijvoorbeeld Jorritsma als voorzitter van de VNG in 2009:

> *"Wat mij betreft is regionaal een prima niveau om de balans te vinden tussen de nationale en lokale prioriteiten. En niet om het even, maar de regionalisering van 1994 was al een vorm van centralisatie!"* (Overeem, 2009).

Tot slot dient bij deze deelverklaring ook de centralisatie te worden genoemd, die zich heeft voltrokken in de afgelopen jaren via de meer programmatische lijn. Met andere woorden, de centralisatie in minder formeel-juridische zin. Cachet (2005b) vat deze ontwikkeling samen bij de beschrijving rondom de sturingmacht van het ministerie van Binnenlandse Zaken sinds Bram Peper (1998):

> "*Dat begon met de vaststelling van het Beleidsplan Nederlandse Politie (1998) en het Integraal Veiligheids Programma (1999), werd voortgezet in het Veiligheidsprogramma (Naar een veiliger samenleving) om voorlopig uit te monden in het Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006 en de inhoudelijke prestatieafspraken tussen de minister(s) en korpsen, die daar deel van uitmaken*" (Cachet, 2005b).

---

[19] Het wetsvoorstel (30 880) vormt anno 2011 - in aangepaste vorm - de basis voor het wetsvoorstel voor de realisatie van de nationale politie per 1 januari 2012.

4.2.2 Veranderende coalities

Zoals aangegeven kent het Advocacy Coalition Framework van Sabatier een zeer voorname rol toe aan de veranderingen binnen en tussen verschillende 'pleitcoalities' als verklaring voor beleids-veranderingen, of meer specifiek, "*de interactie van strijdende coalities binnen een beleidssubsysteem*" (Fenger, 2003: 129).
Deze tweede (hoofd)verklaring in antwoord op de onderzoeksvraag gaat in het bijzonder over de verschillende betrokken 'coalities' rondom het politiebestel. Daarbij zal allereerst worden ingegaan op de coalities, geduid in termen van voor- en tegenstanders van een nationale politie. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan enkele strategische samenwerkingsverbanden, welke in een aantal gevallen optrokken als coalitie, maar in andere situaties meer als individuele actoren. Als derde zal worden ingegaan op een aantal ontwikkelingen binnen onderdelen van de bestaande samenwerkings-verbanden en coalities, onder andere in partijpolitiek verband. Met andere woorden, de 'coalities binnen coalities'.

I. Voor- en tegenstanders
Wanneer we het veld van actoren proberen te verdelen in voor- en tegenstanders van een meer nationaal georganiseerde politie, bestaan als vanzelfsprekend enkele moeilijkheden voor wat betreft de indeling en categorisering. Allereerst zijn verschillende partijen over de jaren heen verschoven op het spectrum; het krachtenveld is als vanzelfsprekend niet statisch. Ten tweede geldt zeer duidelijk – zeker voor de belangen- en koepelorganisaties – dat binnen verschillende partijen opvattingen sterk verdeeld zijn en er ook individuele leden binnen deze partijen op een gegeven moment gewisseld zijn van standpunt. Deze verschuiving kan deels ingegeven zijn door politieke ontwikkelingen, maar als vanzelfsprekend ook in reactie op de meer externe ontwikkelingen (zoals in de vorige paragraaf beschreven). Ten derde is duidelijk dat de opvattingen niet altijd gaan over dezelfde organisatievraagstukken. Dat heeft zowel met duiding en terminologie te maken (de begrippen die worden gehanteerd, zie ook verklaring 4) als met strategisch-politieke redenen. Dit laatste zien we bijvoorbeeld terug in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen in de paragrafen over veiligheid. Daarin wordt voornamelijk gesproken over hetgeen naar het idee van de partij wenselijk is (bijv. een sterk lokaal ingebedde politie, (PvdA)), maar in mindere mate over de zaken die naar het oordeel van de partijen minder wenselijk zijn (bijv. geen expliciete uitspraken over het feit dat men niet zou willen overgaan tot een nationaal beheerde politie). Daar kan logischerwijs aan worden toegevoegd dat een deel van de veiligheids-paragrafen in de verschillende partijprogramma's altijd overlap

vertoont wanneer het gaat om wensen als “de veiligheid bevorderen” en “de criminaliteit verminderen”.
Ondanks deze nuanceringen is toch geprobeerd een deel van de actoren in kaart te brengen en aan te geven hoe zij staan tegenover de wenselijkheid van een meer nationaal georganiseerde politie. Gegeven de diversiteit in standpunten van de politieke partijen en de interne verdeeldheid (zie ook paragraaf 3.3) zijn zij niet opgenomen in dit overzicht.

Actor	**Standpunt ten aanzien van een nationale politie**
Korpschefs	Als Raad van Korpschefs tot 2010 tegenstander van een nationale politie. In de loop van 2010 verandert de dominante opvatting; vanaf half 2010 als Raad van Korpschefs voorstander van nationale politie
Korpsbeheerders	Tegenstander van een nationale politie, ook in georganiseerd verband (Korpsbeheerdersberaad). In de loop van 2010 verzwakt de tegenstand; in 2011 wordt ingestemd met het voorstel.
VNG & NGB	Tegenstanders van een nationale politie, ook in 2010
Veiligheidsberaad	Tegenstander van nationale politie tot 2011. Na een gezamenlijke reactie op het wetsvoorstel met het Korpsbeheerdersberaad en het College van P-G’s, en aanvullend overleg, werd ‘ingestemd’ met het voornemen tot nationale politie
Ministerie van BZK	Tegenstander, in die zin dat BZK hoofdzakelijk voorstander was van een regionaal georganiseerde politie
Ministerie van Justitie en later Min. V&J	Voorstander van een nationale politie. Versterkt door de reorganisatie van het Openbaar Ministerie
Politievakbonden	Tegenstander tot 2008-2009. In 2010 in meerderheid voorstander

Mede op basis van het voorgaande en hetgeen (uitvoeriger) beschreven in hoofdstuk 3, kunnen verschillende conclusies getrokken worden voor wat betreft de bestaande en toenmalige coalities. Maar alvorens daar op in te gaan is een aanvullende opmerking op zijn plaats. Namelijk het feit dat ‘actieve’ coalities rondom aanpassing van het politiebestel zich pas zijn gaan vormen vanaf het begin van het nieuwe millennium. Zoals eerder beschreven werd er voor die tijd op enkele momenten wel gesproken over aanpassingen van de politie-organisatie (zie de evaluaties in 1997 en 1998), maar vooral via aanpassingen *binnen* het bestel zoals geformuleerd in de Politiewet 1993 en via kleine(re) en minder ingrijpende wetswijzigingen. Dit had ook te maken met het feit dat een meerderheid van de actoren het te

vroeg achtte om na de grootscheepse bestelwijziging in 1993-1994 weer een soortgelijk traject te moeten doorlopen en omdat de feitelijke realisatie en de uitwerking van de nieuwe Politiewet 1993 in de periode 1994-1997 pas echt zijn beslag kreeg (o.a. Van der Torre, 24-02-2011).

Uit de eerdere analyses over de voor- en tegenstanders van een meer nationale politie en de coalities daar omheen, kan de volgende ontwikkellijn worden opgemaakt:

1. Vanaf 2002 lijkt het aantal betrokken actoren dat voorstander is van een nationale politie (of een meer centraal georganiseerde politie) langzaam toe te nemen.
2. Deze actoren lijken zich in de eerste jaren (2002-2004) maar beperkt te verenigen in een herkenbare coalitie die actief en openlijk stelling neemt *voor* een nationale politie.
3. De tegenstanders – zij het op een gegeven moment in de minderheid – lijken in tegenstelling tot de voorstanders een sterke coalitie te vormen, met veel invloed in de besluitvormende processen. In het bijzonder het verband van korpsbeheerders lijkt dominant te zijn. Zeker wanneer zij op gezette momenten ook in coalitie met de VNG, het Veiligheidsberaad en het NGB opereren, of anderszins wanneer zij – bijvoorbeeld eind 2005 – in gezamenlijkheid optrekken met de Raad van Hoofdcommissarissen.
4. De voornaamste kanteling lijkt aanvankelijk plaats te vinden eind 2006 (met de indiening van wetsvoorstel 30880 (nationale politie)), maar door de totstandkoming van het kabinet-Balkenende IV (met de PvdA) wordt de realisatie van een nationale politie geblokkeerd.
5. In 2010 wijzigen ook de korpschefs (openlijk) hun standpunt – mede ingegeven door de politieke ontwikkelingen – en verbreken daarmee de tot dan toe aanwezige coalitie van een meerderheid van de korpsbeheerders tegen realisatie van de nationale politie. Daarmee is er half 2010 een ruime meerderheid van actoren voor een nationaal politiebestel.

II. RKC & KBB als coalitie

De relatie (en in een aantal gevallen coalitie) tussen korpschefs en korpsbeheerders is er een die in de periode 1993-2010 met momenten problematisch lijkt te zijn geweest. Deze relatie heeft inmiddels ook wetenschappelijk de nodige aandacht gekregen, overigens ook al voor 1993 (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf & Van Ooijen, 1990). Wanneer we de ontwikkeling van deze relatie in de afgelopen jaren analyseren, zien we – globaal bezien – een drietal periodes:

I. Eind jaren tachtig – begin jaren negentig: dominante korpschefs, actief in het politieke en publieke debat, getypeerd als "blauwe bazen" en "politiemanagers".

II. Vanaf 1994/1996: afname van de dominantie van de korpschefs onder meer onder dwang van de korpsbeheerders. De opvatting dat "bestuur bestuurt" wint aan terrein.
Na verloop van tijd neemt het gezamenlijk optrekken van korpsbeheerders en korpschefs toe (zowel als verbond korps-regio als via het verband KBB-RHC).

III. Vanaf 2007/2008: toenemende strijd tussen korpschefs en korpsbeheerders. Korpschefs accepteren minder de dominantie van de korpsbeheerders; met diverse 'incidenten' in de grote steden en het declaratiedebat breekt uiteindelijk de coalitie van KBB en RKC in 2010.

Een meer specifieke beschrijving van deze periodes is opgenomen in paragraaf 3.3, waarbij ook aandacht is besteed aan de meer specifieke momenten, waaronder de Machiavelliprijs (1993) en de incidenten in de laatste jaren tot 2010. Belangrijk in het licht van de coalitiebenadering is het gegeven dat de coalitie van korpsbeheerders en korpschefs altijd spanningen kende en uiteindelijk (rond het moment waarop werd besloten over te gaan tot nationale politie) werd 'verbroken' doordat de korpschefs openlijk afstand namen van de korpsbeheerders voor wat betreft het verzet tegen een nationale politie. Ondanks dat dit laatste in 2010 het beeld bepaalt, is het van belang te onderstrepen dat de relatie tussen de korpsbeheerders en korpschefs op een groot aantal momenten in de periode 1993-2010 zeer sterk is geweest. Zo spreekt onder meer Tops (18-03-2011) terugkijkend op deze periode van een "*symbiotische relatie*" en van "*een sterk bondgenootschap*".

<u>*III. Coalities binnen coalities*</u>
Wanneer we kijken naar de bestaande (of in het verleden bestaande) coalities rondom de besteldiscussie, wordt duidelijk dat in de meeste gevallen er geen sprake was van een unaniem standpunt (binnen deze coalities). Verdeeldheid binnen de koepelorganisaties lijkt bij alle verbanden rondom dit thema aan de orde. Dat geldt zowel voor het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Korpschefs als voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en bijvoorbeeld politieke partijen, meer in het bijzonder de PvdA. In paragraaf 3.3 is hier per actor bij stilgestaan. Peters (1999) schreef over de beperkte invloed van het Coördinerend Politieberaad in 1989-1992:

> "De verklaring hiervoor lijkt op die voor de geringe invloed van de VNG: het CPB treedt op als vertegenwoordiger van alle Nederlandse

politiechefs en heeft dus evenals de VNG een zeer brede en verdeelde achterban. De gevolgen van de kabinetsplannen met het politiebestel hebben zulke verschillende consequenties voor verschillende groepen politiechefs – (…) –, dat het CPB er niet in slaagt een helder, eenduidig en krachtig standpunt over te dragen en bij de ministers onder de aandacht te brengen."

Deze redenering lijkt ook in de periode 1993-2010 (in het bijzonder 2002-2010) op te gaan voor het Korpsbeheerdersberaad, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Raad van Korpschefs, ondanks het besef van en het grote belang dat elke koepelorganisatie toekent aan een gedeeld en eenduidig standpunt dat krachtig wordt uitgedragen.

Bij de politieke partijen lijkt het voorgaande eveneens een verklaring te kunnen vormen. Kortom, de verdeeldheid als partij, door verschillende groepen in de achterban. Dat wordt nog door twee zaken versterkt, hetgeen geïllustreerd kan worden aan de hand van de PvdA. De diversiteit van groepen in de partij en in de achterban lijkt nog groter dan bij de eerder genoemde koepelorganisaties. Dat heeft vooral te maken met dubbelfuncties wanneer we kijken naar het debat over het politiebestel. In 2007 was bijvoorbeeld Job Cohen burgemeester van Amsterdam, korpsbeheerder, voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad en prominent partijlid. Guusje ter Horst was op dat moment minister van Binnenlandse Zaken, oud-burgemeester van Nijmegen en oud-korpsbeheerder. Op dat moment was Wouter Bos vice-premier en partijleider van de PvdA en volgens diverse leden voorstander van een lokaal/regionaal politiebestel. Aan het netwerk van de Partij van de Arbeid kunnen daarbij nog diverse prominenten binnen de vakbeweging worden toegevoegd en enkele politiefunctionarissen. Deze spreiding over de verschillende actoren rondom het politiebestel geeft al aan dat een besteldiscussie binnen de PvdA lastig geweest is, gegeven de perspectieven die vertegenwoordigd waren. Dat maakt ook direct het tweede aspect duidelijk, namelijk de dominante krachten binnen de politieke partijen en de doorwerking daarvan op de discussie over het politiebestel. Mede afhankelijk van de politieke ontwikkelingen, de steun voor de leiding van de partij en de 'populariteit' van bepaalde politieke opvattingen waren dan weer *de lokale bestuurders* 'richtinggevend', dan weer, bijvoorbeeld wanneer het 'bestuurdersimago' diende te worden afgeschud, waren het de prominenten uit de vakbeweging of de politiefunctionarissen. Via deze lijn worden ook binnen partijen zoals de PvdA coalities gevormd voor bepaalde partijpolitieke opvattingen.
Wanneer gesproken wordt over 'coalities binnen coalities' kan ook gewezen worden op het 'lokale blok', dat in veel situaties werd gevormd door de VNG, het Korpsbeheerdersberaad, het Veiligheidsberaad en het Nederlands Genootschap van

Burgemeesters. Toch is in de periode 2007-2010 ook duidelijk geworden dat binnen het vermeende 'lokale blok' lang niet altijd in gezamenlijkheid werd opgetrokken. Dat had onder meer te maken met het feit dat de organisaties niet geheel op één lijn zaten, gegeven de verdeelde achterban (bijvoorbeeld bij afwezigheid van het Korpsbeheerders-beraad in deze coalitie vanwege individuele korpsbeheerders die tegen waren). Daarnaast lijkt het ook 'het eigen belang' dat per organisatie meespeelt. We zagen dit bijvoorbeeld bij het Veiligheids-beraad in 2011, toen zij andere wegen en samenwerkingspartners zochten om behoud van de 25 veiligheidsregio's in een nieuw (nationaal) politiebestel te bepleiten.

Als we de verschillende coalities overzien, kan duidelijk gesteld worden dat ook daarbinnen verschillen aanwezig zijn (en waren), en dat wisselingen voor wat betreft dominante opvattingen mede bepalend zijn geweest voor het uiteindelijke verloop van de beleidsontwikkeling en de politiebesteldiscussie. Wanneer we daarbij uitzoomen wordt duidelijk dat 'de coalitie' van voorstanders voor een nationale politie na 2007, in het bijzonder in 2010, dermate groot was geworden, dat de minderheid, of de 'coalitie' van tegenstanders, geen overwicht meer kon bieden in de besteldiscussie. Daarmee was het de coalitie die voor verandering van het bestel pleitte die uiteindelijk het gelijk aan haar zijde heeft gevonden. Het geheel van (wisselende) coalities in het politieke besluitvormingproces maakt tevens duidelijk dat macht en machtsverhoudingen binnen en rondom coalities van groot belang zijn geweest.

4.2.3 Politiek momentum en tijdsgeest

Nadat in verklaring één is ingegaan op het besluitvormingstraject als incrementeel proces (met een verloop richting nationale politie) en in verklaring twee op de (veranderende) coalities, zal in deze derde verklaring worden ingegaan op het *politiek momentum* en de *tijdsgeest*. Beide elementen van deze derde verklaring sluiten ook aan bij onderdelen van verklaring één, maar zijn sterker een duiding van bepaalde *momenten* (waarop sprake is van een *politiek momentum*) en tevens een sterkere politieke en maatschappelijke inkleuring (*de tijdsgeest*).
Wanneer wordt ingezoomd op de cruciale besluitvormende momenten in de periode 1993-2010 voor het politiebestel, komt men uit bij de coalitievorming van de verschillende regeringen en de regeerakkoorden, voorafgegaan door Tweede Kamerverkiezingen. Eerder in dit verslag is hier al uitvoeriger bij stilgestaan, ook vanuit een meer theoretische duiding. Wanneer we deze cruciale politieke momenten in de afgelopen jaren overzien, zijn een aantal aanvullende opmerkingen op zijn plaats. Voor de volledigheid is

hierbij een viertal politieke momenten opgenomen aan de hand waarvan deze verklaring kan worden uitgewerkt.

Ontwikkelingen in het politiebesteldebat waarbij sprake was van *politiek momentum*	
1998	Expliciete bepaling in het regeerakkoord van het kabinet-Kok II dat een grootscheepse herziening van het politiebestel achterwege zal blijven.
2006	Op de laatste dag van het kabinet-Balkenende III wordt het wetsvoorstel tot realisatie van een nationale politie (30 880) ingediend door de ministers Remkes, Kamp en Hirsch Ballin.
2007	Het Coalitieakkoord bepaalt dat er vooralsnog geen nationale politie komt, maar wordt ingezet op versterking van de samenwerking tussen de politiekorpsen.
2010	Het kabinet-Rutte legt met het regeer- en gedoogakkoord vast dat per 1 januari 2012 nationale politie zal worden gerealiseerd.

Deze vier momenten kunnen als illustratie worden gezien van het *politiek momentum* binnen het politiebesteldebat in de afgelopen jaren, waarmee ze tevens ook in de *tijdsgeest* van die periode kunnen worden geplaatst. Als we bijvoorbeeld kijken naar eind jaren negentig was de opvatting sterk dominant dat een wijziging van het politiebestel geen *reële* en geen *wenselijke* optie was. Dit werd als zodanig opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet-Kok II:

> "Een grootscheepse herziening van de Politiewet 1993 blijft in de komende periode achterwege. Wel zal op een aantal terreinen de wet worden aangepast om aan het licht getreden gebreken te herstellen en duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden" (PvdA, VVD & D66, 1998: 83).

Zoals eerder beschreven werd het politiebesteldebat vanaf 2002/2003 weer nadrukkelijker gevoerd, waarbij ook de optie van een grotere reorganisatie, bijvoorbeeld richting een nationale politie, openlijker werd besproken en verkend. Dit kwam onder meer tot uiting in het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout.

Coalitiesamenstelling

Wanneer de momenten van besluitvorming nader worden geanalyseerd, blijkt ook dat de samenstelling van de regering sterk bepalend is geweest voor de ontwikkeling van het politiebestel. Dit kan in principe voor elk kabinet in de onderzoekperiode worden herleid. Hier kunnen enkele kabinetten als voorbeeld voor dienen.

Als we bijvoorbeeld kijken naar de politieke samenstelling van Balkenende II en III (met CDA en VVD) wordt duidelijk dat in de loop van 2005-2006 de politieke wens te komen tot een nationale politie sterk(er) werd. Onder Balkenende II werd daarom gewerkt aan voorstellen voor een nationale politie, maar door de ingetrokken steun van D66 voor het kabinet (en daardoor de vorming van het rompkabinet Balkenende III) kwam de regering met CDA en VVD eerder ten einde. Toch was er de wens om het politieke debat en het besluitvormingstraject – ook publiekelijk – richting een nationale politie in gang te zetten. Met die reden dienden Johan Remkes (VVD, Binnenlandse Zaken), Henk Kamp (VVD, Defensie) en Ernst Hirsch Ballin (CDA, Justitie) op de laatste dag van het kabinet het wetsvoorstel tot vorming van een nationale politie in. Zij wilden gebruik maken van de op dat moment nog aanwezige politieke coalitie. Dat het wetsvoorstel snel daarna controversieel werd verklaard, en door de samenstelling van het volgende kabinet werd aangehouden, deed aan deze intentie verder weinig af.
Met de vorming van het kabinet-Balkenende IV, met de PvdA en het CDA als coalitiepartijen (samen met ChristenUnie) is eveneens sprake van *politiek momentum*, maar dan nadrukkelijker in de 'negatieve' zin van het woord, wanneer gekeken wordt naar de vorming van de nationale politie. Het dossier nationale politie was onderdeel van de coalitieonderhandeling, waarbij de PvdA fel tegenstander was en op dit punt geen toegeving wilde doen. Daar kan nadrukkelijk aan worden toegevoegd dat zich tussen 2006 en begin 2007 geen of weinig ontwikkelingen binnen of rondom de politie voordeden die het debat over het politiebestel in positieve of negatieve zin beïnvloedden. De voorstanders van een nationale politie (waaronder ook de VVD) konden dus – gegeven de uitkomsten van de Tweede Kamerverkiezingen eind 2006 – geen gebruik maken van een te vormen coalitie of van een politiek momentum om besluitvorming (alsnog) te forceren in de richting van een nationale politie zoals was voorgesteld met het wetsvoorstel 30 880.
Met het voorgaande wordt tevens een deel van de ontwikkeling in de tweede helft van 2010 inzichtelijk, waarbij de VVD, de PVV en het CDA overeenkwamen dat er een nationale politie zou komen. Dat valt allereerst te verklaren vanuit de partijpolitieke opvattingen (zie ook de subparagraaf hierover in paragraaf 3.2), waarbij de aan de regering deelnemende partijen allen duidelijk voor een nationale politie waren. Ten tweede kan ook verwezen worden naar de ontwikkelingen binnen en rondom de politie onder het kabinet-Balkenende IV. Zowel de strijd tussen de minister en de politietop als de *'clashes'* tussen een aantal korpsbeheerders en korpschefs maakte dat de steun te komen tot een nationale politie vanaf 2007 geleidelijk groter werd, ook in de omgeving van de politieke arena waar besloten werd over het politiebestel. De verkiezingen, gevolgd door de

vorming van de regering, werden aangegrepen om van dit momentum gebruik te maken en besluitvorming tot nationale politie te realiseren, ook omdat een grootscheepse aanpassing van het politiebestel nagenoeg alleen mogelijk is wanneer deze bij de coalitieonderhandelingen wordt vastgelegd.
Met de voorgaande toelichting op enkele van de coalities in de periode 1993-2010 is getracht duidelijk te maken dat het telkens de samenstelling van een kabinet is geweest hetgeen bepalend was voor de vraag of een reorganisatie van het politiebestel zou (kunnen) worden gerealiseerd of niet.

Wanneer we deze momenten en beslissingen proberen te plaatsen in de 'tijdsgeest', zowel politiek als maatschappelijk, kan geconstateerd worden dat deze momenten tevens gezien kunnen worden als *uiting* van deze bredere opvattingen en ontwikkelingen. De passage in het regeerakkoord 1998 is hiervoor al genoemd, waarbij vooral binnen de politie, maar ook binnen de politiek, de opvatting overheerste dat na de grootscheepse reorganisatie van 1993 er zeker geen soortgelijke operatie zou moeten worden ingezet. In breder verband kan deze passage ook worden geplaatst in de politiek dominante opvatting waarbij in het veiligheidsdomein de 'preventieve aanpak' dominant leek te zijn.
Zoals ook in paragraaf 3.2 voor de periode 1998-2002 is beschreven, lijkt vanaf 2001 een kentering op te treden in de politiek dominante opvatting voor wat betreft het veiligheidsbeleid. Versterkt door de aanslagen van 11 september en de opkomst van Fortuyn, lijkt de repressieve benadering van veiligheid duidelijk aan steun te winnen. De verandering van tijdsgeest rond of net na de eeuwwisseling wordt ook als zodanig opgemerkt door Welten in '*Politie in Ontwikkeling*':

> "(…) de periode van gedogen is rond de eeuwwisseling afgesloten; de huidige tijdgeest ademt normhandhaving door repressie"
> (RHC, 2005: 7-8).

Deze verandering van tijdsgeest lijkt ook terug te keren in de verhouding tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie, zoals eveneens besproken in paragraaf 3.3.
Dat de uitkomst van de besteldiscussie in 2010 verklaard kan worden vanuit de tijdsgeest kwam ook in een meerderheid van de interviews terug. Daarbij werd het politiebesteldebat overigens nadrukkelijk breder bezien dan eenzijdig vanuit de preventieve of repressieve veiligheids-benadering. Het ging daarbij, voor wat betreft tijdsgeest, bijvoorbeeld over de dominantie en de ontwikkeling van het 'prestatiedenken' binnen de politie en de nadruk op professionaliteit en professionele ruimte in de laatste jaren (zie ook verklaring 4).

Theoretisch perspectief
In paragraaf 4.1 zijn de (inhoudelijke) verklaringen voor de uitkomst van de politiebesteldiscussie vanuit theoretisch perspectief benaderd. Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier en het rondenmodel van Teisman boden daarbij weliswaar perspectief op deze derde inhoudelijke verklaring, maar wanneer de literatuur over de besluitvormingsprocessen wordt bestudeerd, zou bij deze verklaring nog een aanvullend perspectief mogelijk zijn. Het gaat daarbij om de eerder genoemde theorieën van Cohen, March & Olson (*garbage can-model*, 1972) en Kingdon (agendasetting en stromenmodel).
In het *garbage can-model* worden (politieke) beslissingen genomen of zijn politieke mogelijkheden aanwezig wanneer een combinatie van problemen, oplossingen en participanten actie mogelijk maakt (Cohen et al., 1972). Zoals eerder aangehaald voor wat betreft het model: "*Problemen worden vaak niet rechtstreeks opgelost, maar gekoppeld aan andere problemen in een grote grabage can*"(Van Gestel et al., 2009: 33). Binnen de agendabenadering en het stromenmodel van Kingdon kunnen tijdens *specifieke*, cruciale, momenten besluiten worden genomen en daarmee beleidsveranderingen worden doorgevoerd. Deze beslissingen worden genomen tijdens momenten welke getypeerd worden als *window of opportunities*. Ze worden gevormd wanneer de drie onafhankelijke stromen van problemen, beleidsalternatieven en politiek samen komen. "*Er kunnen zich gunstige momenten voordoen, bijvoorbeeld als er een nieuwe regering aantreedt of als een probleem ineens veel media-aandacht krijgt, waarop de drie stromen met elkaar verbonden worden*". Wanneer we kijken naar de genoemde momenten van besluitvorming in de periode 1993-2010 lijkt er telkens sprake te zijn geweest van '*window of opportunities*'. Wanneer bijvoorbeeld de passages in de regeerakkoorden van 1998, 2007 en 2010, maar eveneens de wetsvoorstellen in 2006 (nationale politie), 2008 en 2009 (versterkte samenwerking) worden bestudeerd, valt op dat er telkens een samenkomst lijkt te bestaan van beleidsalternatieven, aanwezige problemen (bijvoorbeeld ook zichtbaar gemaakt door evaluaties) en politieke ambities om deze problemen aan te pakken middels de 'eigen' beleidsalternatieven.
Wanneer we deze perspectieven toepassen op het besluitvormingstraject rondom het politiebestel, bijvoorbeeld ook rondom de besluitvorming in 2010, lijkt het geenszins te gaan om de rationele beantwoording van de vraag *hoe richten we het politiebestel zo 'goed mogelijk in, zodanig dat het beantwoord aan interne en externe vragen, dat het flexibel genoeg is te voldoen aan veranderingen in de omgeving, maar tegelijkertijd stevig genoeg is om een robuuste structuur te vormen*? Veel sterker wordt getracht het bestel opnieuw in te richten in een context van wisselende duw-, trek-, en hindermachten, binnen en buiten de politieorganisatie en binnen een

politiek-strategische omgeving, waar tevens sprake is van continue framing (zie ook de verklaring vier, hierna). De besluitvorming rondom het politiebestel krijgt ook binnen deze perspectieven vorm binnen de politieke arena (met specifieke besluitvormings-momenten), en in bredere zin binnen de politieke en maatschappelijke tijdsgeest.

Tot slot dient bij deze verklaring nog één element te worden onderstreept, hetgeen in het voorgaande enigszins onderbelicht is gebleven. Het betreft de – in de afgelopen jaren toegenomen – betekenis van specifieke externe ontwikkelingen voor het *politiek momentum*, en in het verlengde daarvan verandering van het politiebestel. Zoals aangegeven, kunnen specifieke externe ontwikkelingen als momenten sterk van invloed zijn op het politieke besluitvormingsproces. Daarbij kan onder meer gewezen worden op 11 september en de toegenomen aandacht (ook materieel) voor veiligheids-vraagstukken in de periode vanaf 2000-2001, en als afgeleide daarvan een sterke toegenomen politieke aandacht. In de afgelopen jaren (2000-2010) valt daarbij op dat deze externe 'inmenging' in het politieke proces alleen maar sterker lijkt te zijn geworden, al dan niet gevoed door een populistische stroming binnen de politiek op landelijk niveau, die grip wil kunnen hebben op de ontwikkelingen in het land. "*Stel je voor dat je parlementariër bent en je mag je niet overal mee bemoeien*" aldus Cachet in 2005.
De afgelopen jaren hebben aangetoond dat specifieke momenten aanleiding kunnen vormen voor meer structurele veranderingen, hetgeen overigens geen eenzijdig Nederlandse ontwikkeling betreft. Het belang van incidenten voor organisatieveranderingen binnen de politie is bijvoorbeeld ook zichtbaar in België. Zo stelt Fijnaut in vergelijkend perspectief: *"de recente reorganisatie van de Belgische politie werd door zulke klappen (de 'bende van Nijvel', het Heizel-drama, de zaak-Dutroux) bepaald."* Voor het Nederlands perspectief voegt hij daar aan toe *"hier in eigen land was "de Schiedammer parkmoord nodig" om vaart te zetten achter de hoognodige verbetering van opsporing en vervolging*" (Fijnaut, 2007a: 140).

Samenvattend kan gesteld worden dat de grote bestelveranderingen in de jaren 1993-2010 zich vooral hebben voltrokken op of rondom een moment van *politiek momentum*, en als uiting van de dominante politieke en maatschappelijke opvatting en de daarmee bepalende 'tijdsgeest'. Gegeven de laatste toevoeging bij deze verklaring kan echter niet worden uitgesloten – ook in tegenstelling tot verklaring één – dat in de toekomst specifieke momenten, of specifieke aanleidingen, bepalend of meer bepalend zullen worden voor het besluitvormingsproces, en in mindere mate een langetermijnvisie op en over het geheel.

4.2.4 Framing

De vierde verklaring die uit het scriptieonderzoek naar voren komt, heeft te maken met de rol van 'framing' in de bestel*discussie*, binnen het politiebestel en de ontwikkeling ervan door de jaren heen. Deborah Stone schrijft in haar breed bekend geworden '*Policy Paradox': "Interpretations are more powerful than facts. Much of what we "know" is what we believe to be true. And what we believe about information depends on who tells us (the source) and how it is presented (the medium, the choice of language, the context)*" (2002 [1988]: 28).

De aspecten aangaande 'interpretatie' en de presentatie van elementen in de besteldiscussies staan in deze vierde verklaring centraal. In meer algemene bewoording gaat het daarbij om de vraag: w*aar gaat het om bij de besteldiscussie*? Die vraag kan beantwoord worden vanuit een inhoudelijke lijn, hetgeen centraal stond in deelverklaring één, en in iets mindere mate in de verklaringen twee en drie. In deze vierde verklaring gaat het sterker over de 'talige' strijd welke werd gevoerd rondom het politiebestel. Oftewel, waar gaat het om als we puur kijken naar de toon en gebruikte taal van het debat, de argumentaties die daarmee verwoord werden en het gewenste perspectief dat voor het voetlicht werd gebracht? Dat 'framing' eveneens een verklaring vormt voor het verloop van de politiebesteldiscussie in de afgelopen jaren, of daarbij in ieder geval een belangrijke rol heeft gehad, kwam ook naar voren in de interviews.

> *"De rol van framing is belangrijk geweest. In de jaren tachtig was het idee, geen verzelfstandiging van de politie, toen lag er een ander waardenpatroon ten grondslag, toen heerste er ook nog veel sterker een decentraal sentiment"* (Schneiders, 09-03-2011).
>
> "*Professionele autonomie", dat is wel een heel slim frame, dat spreekt de diender wel aan"* (Sitalsing, 09-03-2011).

Wanneer we de discussie over het politiebestel van de afgelopen jaren overzien, kunnen er een aantal duidingen worden onderscheiden. Overigens dient daarbij wel de methodische opmerking gemaakt te worden dat hier geen volledig semantische analyse heeft plaatsgevonden, maar dat de verklaring uitkomst is van de documentanalyse als zodanig (literatuurverkenning) en de interviewgesprekken.
Zoals ook uit het citaat van Schneiders blijkt, ging het in de eerste fase binnen dit onderzoek (begin jaren negentig, maar dit gaat ook op voor de jaren tachtig) vooral over de "*verzelfstandiging"* van de politie. We zien dat in verschillende publicaties terug, zo stelt

bijvoorbeeld Elzinga (1996) terugkijkend op de Commissie Van Traa: "*Vanuit de rechtsstatelijke optiek is een verzelfstandiging van de politie even onaanvaardbaar als een verzelfstandiging van openbaar ministerie en politie tezamen*."
Een heldere illustratie van de duiding in termen van 'verzelfstandiging' is weergegeven door Fijnaut, weliswaar al in 1983, maar ook toen stond dit begrip centraal. In een artikel over de verhouding tussen de politie en het Openbaar Ministerie tracht hij aan te geven waarom er naar zijn idee te snel wordt uitgegaan van de verzelfstandiging van de politie als 'vaststaand feit'. Hij stelt als inleiding van het artikel:

> "De 'verzelfstandiging van het politieapparaat' is één van de geliefkoosde thema's in de publieke discussie over de politie. Dit thema heeft vanzelfsprekend niet zomaar zoveel belangstelling gekregen. De numerieke versterking van de politie, de uitbouw van de operationele en interne organisatie van het apparaat, de invoering van de geavanceerde technische hulpmiddelen en de toepassing van ongewone tactische concepten, om enkele voorbeelden te noemen, hebben van politiezijde de opkomst van dit onderwerp zeker in de hand gewerkt" (Fijnaut, 1983: 252).

Ook bij de invulling van de Politiewet 1993 speelde het verzelfstandigingvraagstuk een rol, onder meer voor wat betreft het regionaal college:

> "Voorstellen om de korpschef als secretaris van het regionale college aan te wijzen, werden door de regering ter zijde gelegd. En wel vooral omdat het college in dat geval te sterk afhankelijk zou worden van de inzichten van de korpschef. Een dergelijke aanwijzing zou een ongewenste bijdrage kunnen leveren aan de gevreesde verzelfstandiging van de regionale politie. Het voorstel om voor te schrijven dat de korpschef het regionale college bijstaat bij het bestuur van de regionale politie, werd om dezelfde reden afgewezen" (Elzinga, 2007: 95).

Wanneer we terugkijken op de Politiewet 1993 en het debat daaromheen, kunnen we constateren dat het in het bijzonder ging om de '*regionalisering*' van de politie en de politiekorpsen. De Politiewet 1993 had dan ook (onder meer) als doel, beheer, gezag en de structuur hieromtrent te regelen. De ontwikkeling van het debat voorafgaand aan de Politiewet 1993 (goed omschreven door Peters, 1999) kan vooral worden geduid in termen van 'schaalvraagstukken'. Zo werd door verschillende actoren eind jaren tachtig in onderzoeksrapporten en publicaties aangegeven dat in algemene zin de *schaal* van de politiesamenwerking onvoldoende zou zijn om de taakuitvoering kwalitatief vorm te geven (zie onder andere '*Advies over orde en veiligheid'* (Raad voor het Binnenlands Bestuur, 1998)

en '*De politie beter verdeeld'* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie)).
De periode van eerste evaluaties van de Politiewet 1993 brengt voor wat betreft de duiding in de discussies relatief weinig nieuwe 'concepten' of begrippen met zich mee. Duidelijk wordt dat er de nodige "*verbeteringen*" mogelijk zijn, zie bijvoorbeeld de notitie van de ministers Sorgdrager en Dijkstal (1997), dat de "*verhouding"* tussen landelijke prioriteiten en decentrale uitvoering niet optimaal vorm krijgt en dat de "*verschillen*" tussen politieregio's groot zijn (zie ook Rosenthal et al., 1998; Gunther Moor et al., 1998). We zien vanaf 1999 (tot 2002) dat de aandacht langzaam verschuift naar de "*prestaties*" van de politie, ook resulterend in de prestatieconvenanten. Dit heeft weliswaar een rol gespeeld in het besteldebat, maar was als talig element minder van belang.

Het accent in het debat lijkt duidelijker te worden verplaatst vanaf 2003 wanneer staatssecretaris Hessing openlijk pleit voor een landelijk politiekorps. "*De nationale politie, zoals ik die over een paar jaar zie ontstaan, werkt decentraal, maar wordt vooral beheersmatig centraal georganiseerd*". Daarmee lijkt een nieuwe begripsvorming in het debat rondom het politiebestel te ontstaan, ook wanneer we daar bijvoorbeeld de eerste reactie van de ACP naast lezen ("*dat 'geneuzel' over de structuur van de politie leidt tot niets*"). In algemene zin kan gesteld worden dat het debat over het politiebestel vanaf 2002/2003 gaat over twee aspecten. Allereerst het *beheer* van de politie en ten tweede, daarmee samenhangend, de *structuur* van de politie en de politieorganisatie. Ook de Commissie Leemhuis-Stout en de Werkgroep Modellen beheer van de politie kunnen in deze lijn worden geplaatst. Zo was één van de taken van de Commissie Leemhuis-Stout "*het op basis van die eisen opstellen van een sterkte-zwakte-analyse omtrent de huidige politieorganisatie en het doen van voorstellen voor verbetering van de organisatie en de sturing van het beheer en de taakuitvoering van de politie*" (Staatscourant, 2005: 9). Ook in andere publicaties zien we duidingen die gaan over de uitwerking van de organisatiestructuur. Zo spreekt bijvoorbeeld Klerks in 2005 over de "*26 semi-autonome korpskoninkrijkjes*" als één van de resultaten van de regiopolitie.

In 2006/2007 lijkt de 'framing' van de besteldiscussie een nieuwe wending te krijgen, in het bijzonder met het aantreden van het kabinet-Balkenende IV. Zoals beschreven was de nationale politie onderdeel van de coalitieonderhandelingen. Uitkomst was (te herleiden op de wensen van de PvdA) dat:

> De samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van politiekorpsen moeten worden verbeterd. (…) Het wetsvoorstel tot versterking van rijksbevoegdheden wordt zo snel mogelijk ingevoerd.

> (…) Indien met samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat wordt behaald, wordt de behandeling, herijkt op basis van de dan ontstane situatie, voortgezet" (CDA, PvdA & ChristenUnie, 2007: 33).

Daarmee is in de periode 2006-2009 het accent voornamelijk komen te liggen op de "*versterkte samenwerking*" binnen de politie-organisatie, in het bijzonder tussen de verschillende politiekorpsen. Deze duiding kent zoals beschreven in hoofdstuk 3 een geschiedenis vanaf 2003-2004, hetgeen het sterkst geïllustreerd wordt met de totstandkoming van de *Voorziening tot samenwerking Politie Nederland*.
In de laatste jaren van de onderzoeksperiode, globaal vanaf 2008-2009, is het accent en de framing opnieuw verschoven. Illustraties daarvan vinden we terug in diverse passages in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte en meer in het bijzonder in het '*Aanvalsplan bureaucratie*'.

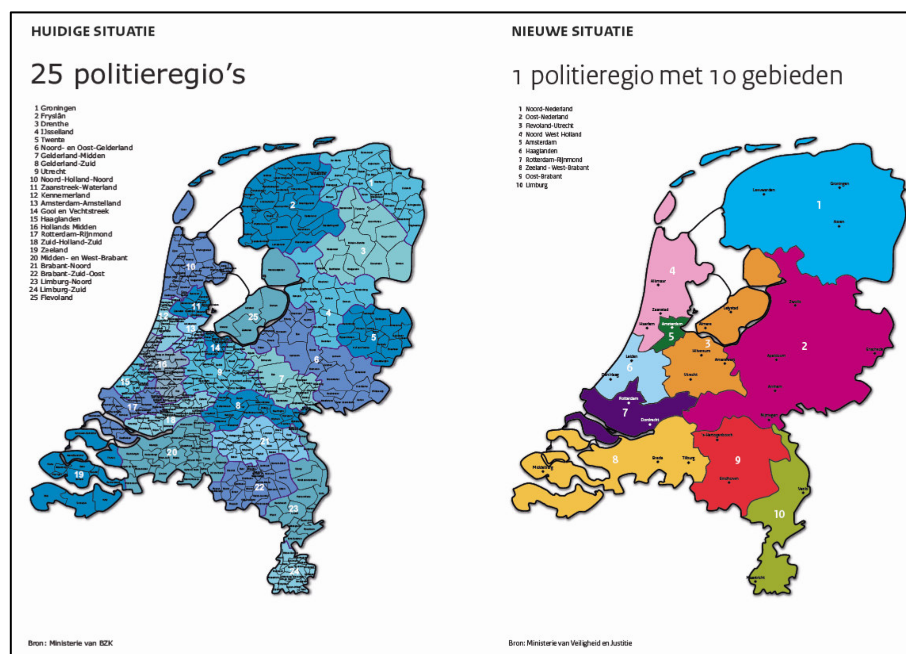
> "De politie gaat effectiever functioneren ten behoeve van de veiligheid van burgers en dieren. (…)
> De organisatie van de politie wordt efficiënter en effectiever. (…)
> - Bureaucratie, overhead en procedures worden terug-gedrongen. Er komt meer ruimte voor het vakmanschap van de politie. Dit leidt tot meer blauw op straat"
>
> (VVD & CDA, 2010).

> "De administratieve lasten bij de politie zijn te hoog. Het vakmanschap wordt te veel ingeperkt. Politiemensen en burgers worden hierdoor gehinderd. Samen met politie en het Openbaar Ministerie heb ik de aanval geopend op de toegenomen regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak. Met deze aanval zet ik de tegenbeweging in. De politie gaat op vernieuwde wijze haar vak uitoefenen. De agent moet immers niet vooral bezig zijn met papier van achter het bureau, maar op straat en met concrete zaken. Het aanpakken van overlast en criminaliteit en het oplossen van veiligheidsvraagstukken moet weer centraal staan. Minder administratieve uren leidt tot meer beschikbare uren voor het primaire, echte politiewerk op straat. Tot meer werkplezier voor dienders" (Minister van Veiligheid en Justitie, 2011).

De formuleringen uit het regeerakkoord komen ook terug in andere stukken, waarbij het wisselend gaat over "*verhoging van de effectiviteit en de efficiency"*, "*aanpakken*", "*doorpakken*" en "*meer ruimte voor de diender*", "*professionele autonomie*" en "*slagkracht*".
Ook in bredere kring blijkt deze duiding van de actuele politie-vraagstukken zijn weerslag te vinden en ondersteund te worden. In algemene zin kunnen we daarbij verwijzen naar het werk en publicaties van onder andere stichting Beroepseer (bijv. Jansen et al., 2009), maar ook meer specifiek binnen de politieorganisatie. Zo bracht de korpsleiding van de regiopolitie Groningen samen met de

ondernemingsraad een publicatie uit onder de titel "*De professional terug op het voetstuk*" (april 2010).
Wanneer we in de periode 1993-2010 de framing van en binnen de besteldiscussie analyseren is er nog een punt dat onderstreept dient te worden. Het betreft de afhankelijkheid van de actor *hoe* de framing wordt gebruikt of ingezet. Oftewel, het Korpsbeheerdersberaad bekijkt ontwikkelingen vanuit een ander perspectief dan bijvoorbeeld de Raad van Korpschefs en weer anders dan de politievakbonden. Een goed voorbeeld hiervan zagen we bij het regeerakkoord 2007 waarbij de 'lezing' sterk wisselde per actor voor wat betreft de vraag of er nu wel of geen stap was gezet in de richting van een meer nationale politie (zie ook paragraaf 3.2). Daarmee kan het politiebesteldebat voor wat betreft framing als een empirisch voorbeeld worden gezien van de voorwaarde die Sabatier voor het ACF stelde, namelijk de bestudering van meerdere niveaus in het beleidssubsysteem. Deze noodzaak was er in zijn optiek juist vanwege de verschillende opvattingen. Daar kan aan worden toegevoegd dat ook de framing daarvan verschilt of kan verschillen per niveau, zo blijkt althans in het geval van de politiebestelwijziging.
In het licht van bovenstaande analyse kan nog een dimensie worden toegevoegd, namelijk het gegeven dat ook bij het gebruik van dezelfde begrippen een andere duiding, of een andere connotatie, kan ontstaan. Dit is duidelijk het geval met het centrale onderwerp: "de nationale politie". Zowel in de eerste jaren van het debat rondom 1989-1992, toen opschaling naar een nationale politie niet binnen bereik leek te liggen, alsook in de hernieuwde discussie vanaf 2002-2003. In deze laatste periode lijkt nationale politie gelijk te staan aan een volledig nationaal gestuurde politie. Deze duiding werd aangezet door de tegenstanders die daarmee een donker scenario probeerden voor te stellen. In de latere jaren wordt duidelijk, in het bijzonder ook rondom de Commissie Leemhuis-Stout die de verschillende modellen in kaart bracht, dat 'dé nationale politie' niet bestaat, en dat er verschillende varianten voor de organisatie van deze nationale politie mogelijk zijn. En tot slot, in 2010 zien we een versterkte weergave van hetgeen 'Leemhuis-Stout' feitelijk ook al formuleerde; een nationale politie die lokaal verankerd is, maar nationaal versterking biedt, onder meer ook door het uitsplitsen van beheer en gezag. In 2010 krijgt deze "*meer inhoudelijke invulling*" van enerzijds lokale inbedding van de politie (of behoud daarvan) en anderzijds nationale versterking van beheersbevoegdheden en organisatorische elementen "die efficiënter en effectiever in gezamenlijkheid georganiseerd kunnen worden" een vertaling in de publicatie van Tops et al. (2010) '*Sleuren of Sturen*'. In deze publicatie gaat het volgens de auteurs niet over "*bestuurlijke indeling of politiebestel*", maar gesteld wordt; "*voor welk politioneel of bestuurlijk bestel ook gekozen wordt, altijd zal betekenisvolle lokale sturing en uitvoering noodzakelijk zijn*".

Daarin lijken zowel voor- als tegenstanders van een nationale politie zich te kunnen vinden. Tot slot, voor wat betreft 'framing' van de nationale politie kan ook naar de presentatie in 2011 worden gewezen. Zo valt op dat bij de kaartjes die gebruikt zijn ter illustratie van de transitie van de situatie anno 2010 naar de situatie 2012, gewerkt is met sterkere kleurcontrasten in het nieuwe model, evenals de 'weggelaten' gemeentegrenzen. Maar zeker ook in de talige duiding van de nieuwe situatie, zo werd ook door het ministerie bevestigd. In het nieuwe bestel wordt niet gesproken van 10 politie*regio's* (zoals in de huidige situatie 25 regio's), maar van één landelijke politieregio, met 10 *gebieden*. Tot slot valt hierbij op dat voor het kaartje in de oude situatie (links) gebruik is gemaakt van Binnenlandse Zaken als bron, en voor het kaartje van de nieuwe situatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie als bron.[20]



Figuur 3: weergave van de nieuwe politieregio met 10 'gebieden' (Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2010).

---

[20] Zie voor de digitale versie van de figuur:
http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/besluiten/2010/12/14/politieregio-s-huidige-en-nieuwe-situatie/politieregios.pdf.

Wanneer de verschillende periodes nader worden bekeken voor wat betreft de framing, zien we dat veel van de hierboven aangegeven begrippen in alle jaren terugkeren, maar dat vooral sprake lijkt van *accent*verschuivingen. Zo is de duiding in 2010 (rondom "professionele ruimte", "vakmanschap", "effeciency" en "daadkracht") zeker niet nieuw, maar wel sterker en nadrukkelijker aangezet dan in eerdere jaren. Gelet op het maatschappelijk en politiek debat lijkt het daarmee aan te sluiten op de dominante opvattingen voor wat betreft "overmatige bureaucratie" en "professionele autonomie" en in het verlengde daarvan, versterkte ruimte, aandacht en waardering voor de publieke professional, meer in het bijzonder 'de agent op straat'.

4.3 Slotconclusies en discussie

In de vorige paragraaf zijn vier verklaringen uitgewerkt in antwoord op de centrale onderzoeksvraag *hoe het besluit door het kabinet-Rutte te komen tot één nationale politie per 1 januari 2012 kan worden verklaard vanuit de discussies over en ontwikkelingen rondom het politiebestel in de periode 1993-2010.* Aanvullend op deze vier uitgewerkte verklaringen en het theoretisch perspectief daarop, zullen in deze paragraaf drie slotconclusies worden geformuleerd. Daarmee wordt getracht een bondig antwoord te geven op de combinatie van twee vragen:

- Wat *zeggen* deze verklaringen over het besluitvormingsproces omtrent het politiebestel?
- Wat *betekenen* deze verklaringen over het besluitvorming-proces omtrent het politiebestel?

Aansluitend daarop wordt bij elke slotconclusie een korte (mogelijke) reactie gegeven als aanzet tot verdere discussie. Deze reacties zijn een (gedeeltelijke) weergave van de redeneringen zoals deze anno 2011 aanwezig lijken te zijn in het debat over het politiebestel, aangevuld met enkele perspectieven van specifieke wetenschappelijke auteurs en actoren in het besteldebat.

1. *De politie gaat niet zelf over de politie(organisatie) en het politiebestel*

Zoals uit de paragrafen 3.2, 3.3 en 4.1 blijkt, zijn de Tweede Kamer-verkiezingen, kabinetsformaties en regeerakkoorden sterk bepalend geweest voor de besteldiscussie in de afgelopen jaren. Met andere woorden, de feitelijke besluitvorming omtrent wijzigingen van het politiebestel vindt plaats met de wisseling van kabinetten. Daar kan aan toegevoegd worden, gelet op eerste verklaring in paragraaf 4.1 (het verloop van het besteldebat als *incrementeel proces*), dat zowel

momenten tussen kabinetsformaties alsook structurele interne en externe ontwikkelingen hun effect hebben op de politieorganisatie en de besteldiscussie. Daarmee wordt tevens duidelijk dat het, *het krachtenveld rondom* de politie is geweest, dat bepalend is voor de organisatie(ontwikkeling) van de politie. De genoemde actoren in paragraaf 3.2 hebben allen op verschillende wijze invloed gehad op de inhoud, en in zekere zin op de richting van het politiebesteldebat. Met twee aanvullende aspecten en op basis van ontwikkelingen beschreven in paragraaf 3.2 kan deze slotconclusie nog steviger worden neergezet. Allereerst het gegeven dat ook in de politieke besluitvorming over het politiebestel er een 'rangorde' lijkt te zijn. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een artikel van Cachet waarin hij stelt:

> "Dat het bestel werkt, is mooi. Maar tegelijkertijd lijkt de toekomst van dit bestel niet via de voordeur, maar via de achterdeur te worden beslecht" (Cachet, 2005a).

Hij voegt daar twee voorbeelden uit de periode 2003-2005 aan toe:

> "Terwijl de met de Kamer afgesproken evaluatie van de kernteams nog liep, besloten de politieministers alvast tot instelling van een nationale recherche (vlg. Klerks, 2002)
> (…)
> Nog voordat de Commissie-Leemhuis aan haar werk begonnen was, lagen er al wetsvoorstellen bij de Kamer die de verhoudingen binnen het politiebestel (en vooral die tussen het landelijke en het regionale niveau) ingrijpend veranderden" (Cachet, 2005a).

Het tweede aspect betreft het mogelijke initiatief vanuit de politiesector. De aangewezen organisatie daarvoor lijkt het 'hoogste' politieberaad te zijn; de Raad van Korpschefs (RKC). Zoals beschreven, bleek eenheid in de RKC (eerder de RHC) maar zeer beperkt aanwezig te zijn, en daarmee ook hun (politieke) kracht in de besteldiscussie. De beste illustratie daarbij (in 2009) werd gegeven door de huidige voorzitter van de RKC, korpschef Leon Kuijs. In antwoord op de vraag of de minister van BZK wel eens gebruik heeft gemaakt van de "nog niet geheel aanwezige uniformiteit in de RKC" antwoordde hij – zoals eerder aangehaald:

> "*Jazeker. Het mooiste statement dat ik hoorde bij mijn kennismakingsronde langs de autoriteiten, was dat de RHC aangeduid werd als de "Raad van gemiste kansen""* (De Vries, 2009).

De stelling dat de politie niet zelf gaat over de politie(organisatie) behoeft op één punt wel een nadere duiding. Het betreft het verschil tussen invloed op het feitelijke politiewerk enerzijds en invloed op de politieorganisatie anderzijds. Zoals Huberts stelt:

> "*Op de taakvelden hulpverlening, toezicht en veiligheidszorg, openbaarordehandhaving en misdaadbestrijding blijken de invloeds-verhouding nogal te verschillen, met als constante de invloed van de politie. De politie speelt steeds de hoofdrol*" (Huberts, 2005)

Maar zo constateert hij ook dat:

> "*de organen die bedoeld zijn om het zogenaamde 'beheer' te regelen, ook op alle ander terreinen een stevige vinger in de pap hebben. (…) De regionale driehoek is het machtscentrum binnen het bestel: hij heeft het vermogen invloed uit te oefenen op een breed scala aan beslissingen*" (Huberts, 2005).

Daar kan tot slot nog aan worden toegevoegd dat de politie deze analyse deelt voor wat betreft de periode 1993-2009. Maar, zo luidt haar stelling, in 2010 is er meer invloed uitgeoefend en is de organisatie (onder meer via de RKC) wel in staat geweest een rol van betekenis te spelen in het politiebesteldebat (o.a. Kuijs, 05-04-2011). Toch blijft, op basis van de meerderheid van de interviews en de bestuurde literatuur, het beeld dominant van beperkte invloed van de politie-organisatie op de besteldiscussie in de afgelopen jaren.

Mogelijke reactie en discussie

Of bovenstaande slotconclusie verwondering oproept lijkt sterk afhankelijk van de lezer die hier kennis van neemt en de organisatie die hier naar gevraagd wordt. Een drietal reacties ten aanzien van dit punt lijken in de afgelopen jaren terug te komen:

1.1 *Deze verhoudingen zijn (grof bekeken) de afgelopen 20 jaar altijd zo geweest*

Zo constateerde Peters al naar aanleiding van de reorganisatie in 1989-1992:

> "Uit de invloedsanalyse blijkt dat de politiek behoorlijk invloed heeft weten uit te oefenen op de besluitvorming over de reorganisatie van de politie. (…) Het Coördinerende Politieberaad is als vertegenwoordigend en belangenbehartigend orgaan van de politiechefs weinig succesvol geweest in het beïnvloeden van de besluitvorming over de reorganisatie" (Peters, 1999).

Daar wordt wel de conclusie aan toegevoegd dat "*individuele politiechefs, met name de hoofdcommissarissen en de latere regio-korpschefs er beter in slaagden invloed uit te oefenen*" (Peters, 1999: 177). Ook eerder genoemde interviews en artikelen in bijvoorbeeld *Binnenlands Bestuur* getuigen van een beperkte invloed van de politieorganisatie in de afgelopen jaren voor wat betreft het politie-besteldebat. Zoals eerder ook opgemerkt, dit in tegenstelling tot de

invloed die zij wel heeft voor wat betreft het dagelijks functioneren van de politie (o.a. Huberts, 2005; 2007).

1.2 De machtsverdeling voor wat betreft de politieorganisatie is *als zodanig in de wet vastgelegd*

Deze redenering lijkt hoofdzakelijk ondersteund te worden door bestuurders en politici. Zoals Ter Horst stellig aangaf "*bestuur bestuurt, de politie is volgend*", verwijzend naar hetgeen bepaald is in de wet. Het Korpsbeheerdersberaad lijkt deze lijn te volgen. Ook de functieomschrijvingen voor de Raad van Korpschefs en het Korpsbeheerdersberaad zoals in 2008 voorgesteld door Ter Horst en later bekrachtigd in de akkoorden, zouden in lijn van deze reactie kunnen worden gezien.

1.3 Er zou een *herverdeling* moeten plaatsvinden *van macht en invloed over de politieorganisatie*

Het aantal pleitbezorgers van deze gedachte lijkt echter beperkt. Over de vraag of het huidige wetsvoorstel voor nationalisering van de politie hier aan bijdraagt, kan men verschillen. Wel kan geconstateerd worden dat de machtsconcentratie wordt vergroot door één minister verantwoordelijk te maken. Hetgeen wel op verzet stuit bij een aantal partijen. Zo gaf Ter Horst (18-04-2011) aan:

> *"Ik denk dat er te weinig beseft wordt wat de positieve kant is van het gegeven dat er twee ministers waren die over de politie gingen, dus de één beheer en de ander gezag. Ik verwacht, en dat zal in de discussie in de Tweede Kamer, en met name in de Eerste Kamer nog wel blijken, dat er vragen zijn of het nu wel zo'n goed idee is dat je één minister verantwoordelijk maakt voor de politie, voor het OM en indirect voor de rechterlijke macht. Ik vind eigenlijk dat we dat in Nederland niet zouden moeten willen. Het is een machtsconcentratie die ik niet bij Nederland vind passen en volgens mij zijn er meerdere partijen die dat vinden".*

2. De politiebesteldiscussie gaat geenszins over politietaken, des te meer over structuren

Als de analyse in de voorgaande paragrafen wordt overzien valt op dat de discussies in het verleden veel over structuren, modellen en verhoudingen zijn gegaan en in veel minder mate over het politiewerk en de politiefunctie als zodanig. Dat zien we ook terug in de diverse rapporten. De uitkomsten van de *Commissie Evaluatie Politie-organisatie* (Leemhuis-Stout) en de *Werkgroep Modellen voor beheer van de politie* zijn hiervan voorbeelden. Alle vier de verklaringen in paragraaf 4.1 lijken als rode draad het structuuraspect te bevatten.

Duidelijk wordt dat deze conclusie niet eenzijdig neutraal wordt ervaren. Zo stelt Huberts:

> "Zowel in 1998 als in 2007 is er nog steeds de verbazing over de vanzelfsprekendheid waarmee wordt gediscussieerd over modellen en structuren, terwijl dat slechts in zeer beperkte mate wordt gemotiveerd vanuit een visie op inhoud van de politie- en veiligheidszorg (Vlek et al., 2004)" (Huberts, 2007: 163).

Daar kan aan toegevoegd worden dat discussie over het politiewerk, over de rol, functie en taken van de politie als organisatie op een aantal momenten ook bewust lijkt te worden afgehouden. Zo stelt Kuijs:

> "In 'Politie in Ontwikkeling' hebben we gesteld dat de kerntakendiscussie ons niet gaat helpen. De politie zou eigenlijk alleen de dingen moeten doen die nodig zijn om de veiligheid te waarborgen. Dat vind ik nog steeds een goed uitgangspunt" (De Vries, 2009).

Het rapport van Tops et al. (2010), in opdracht van de VNG, kan op dit punt als een 'impuls' worden gezien voor de inhoudelijke ontwikkeling van het debat, of zoals door Geuzinge 'sterker' verwoord:

> *"Met het rapport Tops hebben we inhoudelijk het initiatief teruggekregen in de besteldiscussie"* (Geuzinge, 07-04-2011).

Mogelijke reactie en discussie

2.1 We voeren het verkeerde debat; het zou over (kern)taken en rol van de politie moeten gaan

Deze reactie valt onder meer te lezen in een bijdrage van Cachet, die naar aanleiding van de oplevende besteldiscussie in 2005 stelt:

> "Dat neemt niet weg dat we eigenlijk het verkeerde debat voeren. Het maatschappelijk en politiek-bestuurlijke debat zou moeten gaan over de kwaliteit en effectiviteit van het politiewerk. Niet primair over het bestel waarbinnen dat politiewerk en de aansturing ervan zich afspelen. Het fameuze bestel heeft veel van een lege huls. Het is maar in beperkte mate bepalend voor de kwaliteit van het politiewerk" (Cachet, 2005a).

Een meer 'actiegerichte' reactie in dit licht lijkt door diverse partijen nagestreefd te worden. Onder meer door het actief voeren van de takendiscussie, zij het binnen de kaders van de nieuwe (concept)wet. Heel concreet kreeg dit bijvoorbeeld vorm via het symposium van de

SMVP op 15 april 2011 met de titel '*De kerntaken discussie voorbij*', waarin, zo stelt de SMVP:

> "de maatschappelijke opdracht van de politie centraal staat. Concreet gaat het over de vraag wat de essentie van het politiewerk is in het huidige tijdsgewricht."

2.2 Vasthouden aan het structuurdebat; discussies moeten gaan over het 'hoe' en niet over het 'wat'

Deze redenering lijkt de op dit moment dominante reactie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, meer in het bijzonder die van minister Opstelten. Naast de lopende discussie over de nieuwe wet voor de nationale politie werd dit ook duidelijk bij de ontvangst van het rapport '*Veiligheid en vertrouwen*' van de Raad voor het Openbaar Bestuur. De algemene reactie van de kant van de minister was positief, maar de aanbeveling een breed maatschappelijk debat te starten over de vermaatschappelijking van de politiefunctie (en de mogelijke bijdrage van het lokaal niveau aan de verwezenlijking van de politietaken) werd door de minister niet opgevolgd.

3. Het denken over de politieorganisatie lijkt zich in een andere fase te bevinden dan bij andere onderdelen binnen de publieke sector

In het licht van de voorgaande slotconclusie valt nog iets anders op. Namelijk het feit dat de *besteldiscussie* binnen en over de politie de afgelopen jaren dominant is geweest. Kortom, het debat over de structuur. Wanneer we naar debatten in andere publieke sectoren kijken, lijkt het juist over het takenpakket te gaan, of zou het daar naar de politieke opvatting juist over moeten gaan. Dit laatste lijkt duidelijk de situatie te zijn in de onderwijssector, meer specifiek het middelbaar onderwijs. De centrale conclusie van het parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen (beter bekend als de Commissie Dijsselbloem) was dat het in de afgelopen jaren (politiek) te veel was gegaan over het 'hoe' en te weinig over het 'wat' voor wat betreft het onderwijs. Concluderend: de politiek en het bestuur zou moeten gaan over het 'wat' (de inhoudelijk kaders), het beroepsveld, het onderwijs en daarmee 'de onderwijsprofessionals' zouden moeten gaan over het 'hoe' (uitvoering).

Ook binnen de zorg valt een andere tendens te constateren dan die in de discussie over de politieorganisatie. Dit kan met een passage uit het huidige regeerakkoord worden geïllustreerd:

> "Kwalitatief goede basiszorg moet zo dicht mogelijk bij de patiënt worden georganiseerd: huisartsenzorg, wijkverpleegkundigen,

> thuiszorg, (…), regionale ziekenhuizen die basiszorg leveren en andere werken samen in een netwerk van zorg in de wijken en dorpen. Het kabinet zet in op versterking van betere zorg dichtbij huis" (VVD & CDA, 2010: 17).

Kortom, een duidelijk ander sentiment dan in de besteldiscussie over de politieorganisatie voor wat betreft de 'schaal van organiseren'. Daar waar het in de zorg (en gedeeltelijk het onderwijs) gaat over bevordering van kleinschaligheid en dienstverlening lokaal en laag in de organisatie realiseren, is de overheersende tendens bij de politie centralisatie en opschaling. In breder verband wordt dit contrast geïllustreerd door discussies in de afgelopen tijd over bijvoorbeeld de fusietoets voor onderwijs-instellingen[21] en aanvullende initiatieven ter bevordering van kleinschaligheid in de zorg.

<u>*Mogelijke reactie en discussie*</u>
Reacties op deze derde (slot)conclusie zouden zich kunnen richten op drie aspecten, welke samenhangen met een deel van de spanningsvelden waar het in het domein van publiek management onder andere over gaat:

1. De *schaal van organiseren* van publieke dienstverlening (centraal - decentraal)
   Daarbij is de mogelijke reactie dat de politie kleinschaliger, of in ieder geval lokaler, georganiseerd zou moeten zijn, aangezien opschaling maatwerk niet kan garanderen.

2. De *component van organiseren* van publieke dienstverlening (inhoud van de dienstverlening (het 'wat') of de structuur, kaders en inrichting van dienstverlening (het 'hoe'))
   Gelet op het voorgaande zou daarbij de redenering kunnen zijn, zoals onder andere door Cachet verwoord, dat het meer zou moeten gaan over de inhoud van het politiewerk en de politiefunctie.

3. De verschillen of gelijkenissen tussen de verschillende publieke sectoren en het gevolg daarvan voor het managen en sturen van publieke organisaties (enerzijds vergelijkbaar, anderzijds naar de aard van dienstverlening niet vergelijkbaar)

---

[21] Op 25 januari 2011 heeft de Eerste Kamer wetsvoorstel 32 040(A) aangenomen; *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met invoeren van een fusietoets in het onderwijs.*

Oftewel; de vergelijking tussen het politiebesteldebat en de debatten in het onderwijs en de zorg gaan niet op omdat de politie een geheel ander of andersoortig takenpakket heeft.

Als we kijken naar het huidige kabinet en de politieke 'tijdsgeest' dan lijkt de discussie over dit punt een weergave van twee aspecten. Allereerst de wens om beheerszaken en 'overhead' zo scherp en goedkoop mogelijk te organiseren; het is daarmee (ook) in 2011 veelal een bezuinigingspost.[22] Ten tweede, de samenstelling van het huidige kabinet als verklaring voor de verschillen tussen sectoren, waarbij de PVV in de onderhandelingen sterk heeft ingezet op budget voor de zorg en versterking van kleinschalige organisatie van de zorgsector.
Binnen de politiewereld lijken de algemene opvattingen op dit punt verdeeld. Toch lijkt de vraag wel breed te leven of de efficiency-benadering per definitie voordelen gaat opleveren, ook gelet op discussies en ontwikkelingen in andere sectoren en in eerdere jaren. Zo stelde Cachet:

> "Als je het politiebestel verandert, moet je dan wel streven naar een (zo) sterke mate van centralisatie als in het wetsontwerp '*versterking rijksbevoegdheden'*, terwijl de ervaring leert dat dat zelden – en zeker niet in ons type netwerksamenleving – de oplossing is? Centralisatie lijkt een vreemde route, in een samenleving waar differentiatie en fragmentatie overheersen" (Cachet, 2005a).

Ook in diverse interviews komt het efficiencyaspect terug, waarbij sterke bedenkingen aanwezig zijn ten aanzien van de te realiseren doelstellingen. Zoals eerder aangehaald, merkte Schneiders op:

> "*Of die efficiencymaatregelen gaan opleveren wat we er nu van verwachten is nog maar de vraag. We hebben de afgelopen jaren genoeg efficiencyoperaties gezien die dat in ieder geval niet hebben weten waar te maken*" (Schneiders, 09-03-2011).

4.4 Aanbevelingen

4.4.1 Aanbevelingen voor nader onderzoek

In paragraaf 4.2 en 4.3 is aandacht besteed aan de verklaringen als antwoord op de onderzoeksvraag en aan de slotconclusies die mede op basis daarvan kunnen worden getrokken voor wat betreft het

[22] De nationale politie kent een forse bezuinigingsopgave, zo blijkt eind maart 2011. Opstelten geeft in het 'startdocument Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie' aan dat van de 100 topmanagement-functies bij de politie er 30 over zullen blijven en in de ondersteunende diensten er 2000fte zullen verdwijnen.

besluitvormingsproces als geheel. Zowel in deze twee paragrafen als in hoofdstuk 3, zijn een aantal zaken de revue gepasseerd welke aanknopingspunten bieden voor nader onderzoek. In deze paragraaf wordt een tweetal punten aangestipt.

Allereerst zou aanvullend onderzoek mogelijk zijn in aansluiting op de slotconclusies 2 en 3. Dit zou betrekking kunnen hebben op de verschillen tussen organisaties binnen de publieke sector, deels op basis van de maatschappelijke ontwikkelingen en discussies in de afgelopen jaren. Op dit vlak zou wetenschappelijke verdieping inzichten kunnen verschaffen. De geconstateerde verschillen kunnen namelijk ook meer wetenschappelijk vragen oproepen:

- Hoe zien de verschillen in besluitvormingsprocessen eruit *tussen de sectoren in de publieke sfeer* en hoe verschillen de dominante opvattingen daarbij over *waar deze besluitvormingsprocessen over zouden moeten gaan* (globaal gezien: het 'wat' en het 'hoe') en hoe vallen deze verschillen of overeenkomsten (wetenschappelijk) te verklaren?
- Hoe valt het verschil in generieke ontwikkeling voor wat betreft schaalniveaus te verklaren (opschaling en centralisering bij de politie, kleinschaliger organiseren en decentralisering bij enkele andere sectoren)?
- In hoeverre zijn de beschreven besluitvormingsprocessen specifiek voor Nederland? Daarbij zou gekeken kunnen worden naar processen over en binnen de verschillende politieorganisaties (internationaal), ook in het verlengde van het onderzoek van Jochems et al. (2009). De vergelijkende studie zou ook verricht kunnen worden met betrekking tot meerdere sectoren (bijvoorbeeld zorg, onderwijs en welzijn).

Een tweede onderzoeksdomein dat naar aanleiding van het onderzoek extra aandacht zou kunnen krijgen en tot nieuwe inzichten zou kunnen leiden is het terrein van *de modellen voor besluit- en beleidsvorming*. Dit onderzoek kan zich onder andere op twee deelaspecten richten:

- Onderzoek naar de modellen ter verklaring van beleidsvormingsprocessen over de verschillende sectoren binnen de publieke sfeer. Daarbij zou de vraag centraal kunnen staan in hoeverre een aantal modellen verklarende waarde bezit voor deze besluitvormings-processen. Het onderzoek zou daarmee de modellen als hoofdthema (focus) kunnen krijgen. In het onderhavige onderzoek ging het meer om de inhoud en de ontwikkeling van het specifieke besluitvormingsproces, met de

wetenschappelijke modellen en perspectieven meer als 'achtergrond'.

- De vraag in hoeverre modellen en concepten over beleidsveranderingen *vandaag de dag* nog verklarende waarde bezitten, gegeven de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, onder meer de transformatie richting een netwerk-maatschappij. Dit zou zowel vanuit empirisch onderzoek vorm kunnen krijgen, binnen één of meerdere sectoren, alswel meer theoretisch-beschouwend, hoe en in hoeverre de modellen ter verklaring van besluitvormingstrajecten de afgelopen jaren zijn veranderd, gegeven de veranderende context waarin besluitvormingstrajecten en -processen zich voltrekken.

4.4.2 Aanbevelingen voor de realisatie van de nationale politie

De voorgaande paragrafen zijn een weergave geweest van het besluitvormingstraject in de afgelopen jaren rondom het politiebestel. Daarbij is het voor 95% gegaan over de periode 1993-2010, en daarmee slechts beperkt over 2011 en de voorliggende periode voor wat betreft de verdere realisatie van de nationale politie. Mede *naar aanleiding van*, en *ter afsluiting van* dit onderzoek en deze bundel zou ik een viertal punten willen aanstippen welke mijns inziens essentieel zijn voor het welslagen van de nationale politie. Deze aanbevelingen, niet als zodanig vanuit 'wetenschappelijke pretenties', maar op basis van de interviews voor dit scriptieonderzoek, de bestudeerde literatuur en de verschillende gesprekken over de nationale politie met mensen binnen de politieorganisatie en binnen het domein van de bestuurs- en organisatiewetenschap.

1. **Bevorder *gedifferentieerde* verantwoording en *collectieve* verantwoordelijkheid**

De vrees dat de minister in de toekomst vaker naar de Tweede Kamer zal worden geroepen door het parlement, werd door veel van de respondenten geuit. In het verleden kon de minister, tot ergernis van de Tweede Kamer, nog zeggen dat hij "er niet over ging". In het toekomstige model van de nationale politie lijkt dat lastiger. Daarmee lijkt het juist de opgave te zijn het model en de organisatie dusdanig in te richten dat 1) het dragen van collectieve verantwoordelijkheid wordt versterkt (lokaal en nationaal *in gezamenlijkheid*); en 2) dat verantwoording voor het optreden, gedifferentieerd wordt. Oftewel, de verantwoording over het veiligheidsbeleid en de inzet van de politie op lokaal/regionaal niveau is een zaak van lokaal en regionaal bestuur; voor regio-overschrijdende gevallen of nationale aangelegenheden is het de minister die verantwoording aflegt aan de

Tweede Kamer. Realisatie van deze benadering vraagt mijns inziens om een drieledige aanpak:

1. *Gedifferentieerde verantwoording*
   Lokaal bestuur en lokale bestuurders moeten positie nemen en als zodanig in positie worden gebracht. Dat betekent de eerst-verantwoordelijke *zijn*, deze verantwoordelijkheid *nemen*, en deze verantwoordelijkheid *worden toegezegd (en daarbij ondersteund worden)* door nationale bestuurders. Kortom, geen minister die lokaal intervenieert wanneer het vraagstuk lokaal kan worden opgelost, en geen nationale verantwoording wanneer deze lokaal dient plaats te vinden. Dat vraagt om zowel terughoudendheid van parlement als van de verantwoordelijk minister.

2. *Collectieve verantwoordelijkheid*
   Daar waar het gaat om regio- en gebiedsoverstijgende veiligheidsvraagstukken zal het in de eerste plaats de minister zijn die verantwoordelijk is, of in ieder geval verantwoordelijk wordt gehouden. Toch is een bondgenootschap van lokaal en nationaal bestuur in deze geboden om een daadkrachtige en productieve aanpak te realiseren van het veiligheidsbeleid. Zowel vanuit bestuurlijke optiek (en de gezamenlijke verantwoordelijkheid) als vanuit een maatschappelijke benadering; veiligheidszorg voor burgers nabij, met een bestuur dat daar betekenisvol naar handelt en permanent *in gezamenlijkheid* aan werkt, vanuit de gedachte van collectieve verantwoordelijkheid

3. *Demping van incidentenpolitiek*
   De hang naar sturing en verandering bij 'incidenten' lijkt de afgelopen jaren sterk toegenomen. Demping van deze politieke eigenheid, in het bijzonder het voorkomen van de 'risico-regel-reflex' is ook voor het veiligheidsdomein een grote uitdaging. Een voorbeeld in deze kan worden genomen aan staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten (VWS) in het dossier 'Brandon', waarbij zij empathie toonde met het slachtoffer, waardering had voor de betrokken professionals en een *terughoudende opstelling* voor wat betreft het ontwikkelen van "*nieuw beleid*" of direct na het incident uitdragen van de belofte tot realisatie van "*noodzakelijke veranderingen*".

Een goede verwoording bij het voorgaande vormt tevens een passage uit een artikel van Cachet:

> "Minister Dijkstal – verklaard tegenstander van de Politiewet 1993, als hij was – zette indertijd de toon, door in de affaire-Brinkman te

melden dat hij daar niet over ging. Dat was terecht (de korpsbeheerder ging er immers over). Maar voor de Tweede Kamer was dat natuurlijk nauwelijks te pruimen. Stel je voor dat je parlementariër bent en je mag je niet overal mee bemoeien. Centralere sturing van de politie lijkt in niet geringe mate ingegeven door het lichtelijk perverse vraag-en-antwoordspel tussen minister en Kamer" (Cachet, 2005b).

De aanpassingen van het politiebestel en realisatie van deze aanbeveling vragen om rolbewustzijn bij *parlementariërs*, de *minister* en het *lokaal bestuur,* inclusief de *lokale politiek*.

2. Verminder de aandacht voor *structuur* en werk aan organisatie*cultuur*

In een interview met het Tijdschrift voor de Politie in februari 2011 gaf minister Opstelten onder meer het volgende aan over de realisatie van de nationale politie:

"*Er zijn mensen die mij vertellen dat er vooral aan de cultuur gewerkt moet worden. Ik ben er echter van overtuigd dat cultuur en structuur hand in hand gaan. Ik begrijp heel goed dat in grote lijnen de structuur helder moet zijn om vervolgens met de omgangsvormen en cultuur in het nieuwe korps aan de slag te gaan*" (Holla & Overeem, 2011).

Daarmee gaf de minister van Veiligheid en Justitie exact aan hoe er op dit moment wordt gewerkt aan de realisatie van de nationale politie, namelijk in eerste instantie via de lijn van *structuur*, van *modellen* en van *schema's*. Dat is op zichzelf begrijpelijk wanneer wordt gesproken over herstructurering van een organisatie, maar voor het welslagen is het cultuuraspect daarbij van minstens zo groot belang, *juist* binnen de politieorganisatie. Dit laatste is ingegeven door de cultuurproblemen en cultuurgerelateerde problemen die zich de afgelopen jaren in de verschillende politiekorpsen meermaals hebben voorgedaan (waaronder binnen de korpsen Gelderland-Midden en Zeeland).
In de afgelopen jaren werd het cultuuraspect binnen de politie-organisatie al veelvuldig aangestipt. Interessant in dat licht zijn bijvoorbeeld de laatste concluderende woorden van het rapport van de *Werkgroep Modellen voor het beheer van de politie*:

"De werkgroep meent met dit onderzoek bouwstenen te hebben aangeleverd voor de verdere verbetering van het beheer van de politie. Daarbij is de werkgroep zich ervan bewust dat een wijziging van het model alleen geen garantie is voor een dergelijke verbetering. Hiervoor zullen ook een cultuurwijziging en een gezamenlijk veranderingsproces noodzakelijk zijn"
(Werkgroep Modellen voor beheer van de politie, 2005: 10).

Ook de toenmalige ministers Ter Horst en Hirsch Ballin wezen in 2010 op het cultuuraspect, waarbij het ging om de problemen die zich (opnieuw) voordeden met betrekking tot het ICT-dossier:

> "In de derde plaats is er nog een slag te maken in de cultuur van de organisatie als het gaat om het delen van informatie: voorzieningen om informatie te delen zijn in beginsel voorhanden, maar worden door de medewerkers nog onvoldoende benut".

Tot slot kan gewezen worden op de meer wetenschappelijke literatuur op dit punt. Zo stelde Cachet naar aanleiding van de hernieuwde besteldiscussie in 2005 dat aandacht voor de cultuurfactoren van groot belang is:

> "Misschien zijn dergelijke proces- en cultuurfactoren wel veel belangrijker dan dat eeuwige bestel. Uiteindelijk zou het wel eens zo kunnen zijn dat de kwaliteit van welk bestel dan ook staat of valt met de wijze waarop mensen daarbinnen inhoud geven aan hun rollen, hun verantwoordelijkheid wel of niet nemen, leidinggeven of niet. Een bestel is in veel opzichten een lege huls. Het krijgt pas zin en betekenis door de invulling die mensen aan hun formele en informele posities geven. Positief, stimulerend, werkt het bestel vooral door de ruimte die het actoren biedt om hun werk goed te doen. Een bestel – elk bestel – kan echter ook negatief werken, indien het al te knellende kaders stelt; al te veel zinnige opties onmogelijk maakt" (Cachet, 2005a).

Deze woorden onderstrepen exact de aanbeveling welke ik graag zou meegeven ten behoeve van de realisatie van de nationale politie. Cultuur en structuur gaan, zoals de minister betoogt, hand in hand. Maar alleen door aan beide *expliciet* te werken kan resultaat worden geboekt en kunnen beide elkaar versterken.

Hoop op meer en expliciete aandacht voor de organisatiecultuur lijkt reëel. In zijn reactie van 23 juni 2011 op het rapport van de Algemene Rekenkamer gaf minister Opstelten aan:

> "Nationale Politie is echter niet het antwoord op alle ICT vragen. Ik onderschijf de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat ook verandering van de cultuur nodig is. Het laten prevaleren van het gezamenlijke belang boven het individuele belang is ook een belangrijke voorwaarde. Ik beschouw de realisatie van één informatiehuishouding als een ingrijpende technische, organisatorische en culturele verandering" (Minister van Veiligheid en Justitie, 23-06-2011: 2).

Toch zal de cultuurverandering binnen de politie over (veel) meer moeten gaan dan één informatiehuishouding. Met alleen één

(werkend) ICT-systeem zijn de cultuurproblemen zoals we deze in de afgelopen jaren hebben gezien binnen verschillende korpsen niet opgelost!

3. Zorg voor juiste verhouding van interne en externe gerichtheid tijdens de reorganisatie

Een derde punt van aandacht. Of eigenlijk, een derde punt van zorg, dat eveneens door veel van de respondenten genoemd werd. Hier kan overigens direct worden opgemerkt dat dit punt ook door de minister en het ministerie onderkend wordt. Het betreft de oriëntatie op het reorganisatieproces enerzijds (hoofdzakelijk *intern* gericht), en de focus op de dienstverlening, het 'gewone werk', anderzijds (hoofdzakelijk *extern* gericht). In het startdocument '*Uitvoering ontwerp Nationale Politie'* werd het hiermee samenhangende punt in twee risico's benoemd:

1. onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor de lopende ('going concern') zaken betreffende de politie en wie verantwoordelijk is voor de vorming van de nationale politie;
2. politieprestaties lopen terug door het beslag dat het verandertraject op de politieorganisatie legt.

(Ministerie van Veiligheid en Justitie, 31-03-2011)

Het verleden biedt op dit punt weinig 'geruststelling'. Zo stelde Cachet (2005a) op basis van breder onderzoek door de Vereniging voor Bestuurskunde (1997) dat ook voor de politie opgaat dat:

> "*werken en reorganiseren slecht samengaan. Organisaties houden zich óf vooral met de buitenwereld bezig óf vooral met zichzelf. Intern en extern gerichte activiteiten gaan maar moeilijk samen.*"

Het *startdocument* voorziet in maatregelen welke de benoemde risico's zoveel mogelijk moeten beperken. Toch geldt, in aansluiting op de voorgaande aanbeveling, dat deze maatregelen hoofdzakelijk uitgaan van een focus op structuur en vast te leggen of reeds vastgelegde verantwoordelijkheden. Een versterking van de gedeelde opvatting binnen de politieorganisatie over nut, noodzaak en winstpunten die gerealiseerd kunnen worden met de nationale politie, en een *gedeeld geloof in de aanpak* van de reorganisatie, kan aanvullend uitkomst bieden. Tot dit moment lijkt de reorganisatie hoofdzakelijk een reorganisatie van, plat geformuleerd, de "toplaag" en "het management". Dit, terwijl het slagen van de reorganisatie grotendeels afhankelijk is van de mate waarin deze geworteld is in de organisatie en de mate waarin het geloof en het vertrouwen bij de werknemers aanwezig is ten aan zien van deze herstructurering. Dit laatste dient juist de permanente opgave te vormen voor de

organisatie: *In gezamenlijkheid werken aan het reorganisatieproces, met behoud van zowel interne als externe oriëntatie*.

4. Maak van de Nederlandse politie een *lerende organisatie*

In de onderzochte periode 1993-2010 zijn een aantal dossiers en vraagstukken met betrekking tot de politieorganisatie meerdere keren teruggekomen. Het ICT-dossier is hiervan – naast de eerder genoemde cultuurproblemen – wellicht het meest duidelijke en 'symbolische' voorbeeld. Zoals aangegeven werd meerdere malen geconstateerd dat structurele verbeteringen noodzakelijk waren, maar telkens bleken de aanpassingen onvoldoende, zo ook in 2010-2011. Dit jaar gaf de minister in reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aan:

> *"Niet alle problemen kunnen echter op korte termijn worden opgelost. Een meerjarige aanpak gericht op vernieuwing van de informatievoorziening is onvermijdelijk"*

Ondanks dat de reactie van de minister en het ARK-rapport getuigen van een realistische kijk op de verbetermogelijkheden op het ICT-dossier, wordt het ICT-vraagstuk nog maar beperkt in een groter geheel geplaatst. Een groter geheel dat essentieel is voor het welslagen van de nationale politie, inclusief de realisatie van een adequaat ICT-systeem.
De vierde – in mijn ogen belangrijkste - aanbeveling die naar aanleiding van het onderzoek en de periode Nationale Denktank 2010 aan de politie en de politiek betrokkenen kan worden meegegeven is: *Gebruik de transitie(periode) naar een nationale politie om van de Nederlandse politie een lerende organisatie te maken.*

De geconstateerde problemen uit het verleden, of het nu gaat om de organisatiecultuur, ICT-tegenvallers of inefficiëntie in de taak-uitvoering, kunnen alleen structureel worden aangepakt wanneer de Nederlandse politie daadwerkelijk een lerende organisatie wordt. Dit, wanneer (structureel) geleerd wordt van situaties in het verleden via de ontwikkeling en bevordering van *leerprocessen* en *leervermogen* van de organisatie.

De bevordering van het leren als organisatie van (praktijk)ervaringen van de werkvloer, het 'slimmer organiseren van processen', het leren van andere organisaties en sectoren bij procesoptimalisatie, en via inbedding van deze leerprocessen in de organisatie kan de Nederlandse politie slagvaardiger en daadkrachtiger maken. Daar kunnen de woorden van Cees Sprenger in zijn lectorale rede (2008) aan toegevoegd worden:

"*Het lastige van het begrip lerende organisatie is dat het een zelfstandig naamwoord is en daardoor bij ons de suggestie wekt dat er een status quo te bereiken is van een organisatie die vanaf een zeker moment altijd leert. (...) Dat zal niet werken. Iemand die in goede conditie is, maar stopt met trainen, zal immers na een week of twee, drie, minder presteren omdat de conditie terugloopt. (…) Het zou passender zijn te spreken over een organisatie waarin mensen een leergerichte houding hebben. Dat wil zeggen dat mensen de instelling hebben om steeds op zoek te blijven gaan naar andere of nieuwe manieren om te werken*"(Sprenger, 2008: 9).

Het betoog voor de politie als lerende organisatie en de bevordering van *lerend vermogen*, is naar mijn idee ook hét betoog dat meer bijval verdient in het debat over de vorming van de nationale politie. Evengoed als dat het lectoraat (*Lerende Politieorganisatie*) van de Politieacademie aangeeft conform haar eigen visie te willen handelen (niet alleen *nadenken* over een lerende politieorganisatie, maar dat in het onderzoek ook zelf *doen*) hoop ik dat de nationale politie de principes van de lerende organisatie inbed en verweeft in de organisatie van.
Sprenger stelt terecht dat bij een lerende organisatie "*meer een ontwikkelweg past van een organisatie waarin mensen met elkaar willen samenwerken en denken en op die manier de werkprocessen en resultaten steeds blijven verbeteren en vernieuwen* (Sprenger, 2008: 10)

Het afgelopen jaar heb ik als 'buitenstaander' de politieorganisatie mogen aanschouwen, onderzoeken en 'ervaren'. De wil en de wens van heel veel medewerkers in de politieorganisatie om een bijdrage te leveren aan zowel de veiligheid in Nederland, maar tegelijkertijd aan de organisatie en de professionele ontwikkeling daarvan is me opgevallen en sterk bijgebleven. De potentie om een lerende organisatie te worden, te zijn en vervolgens te blijven, is er. Deze potentie dient alleen op de juiste wijze aangesproken en (blijvend) gestimuleerd te worden. De transitieperiode naar een nationale politie zou gebruikt kunnen, of zelfs moeten worden om in het verlengde van het werk van Sprenger en anderen nader uit te werken *hoe* de Nederlandse politie deze lerende organisatie in de toekomst kan worden. Daarbij kan veel geleerd worden van de algemene kennis met betrekking tot '*lerende organisaties*', '*leervermogen*' en '*verandermanagement*', maar zeker ook van sectorspecifieke kennis en eerdere verkenningen naar de inzet en het gebruik van 'lokale kennis' voor beleids- en organisatie-ontwikkeling (zie o.a. Meurs et al., 2006).

Over de auteur

Ruben Spelier (1987) studeerde Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht bij het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO). In augustus 2011 behaalde hij zijn Bacheloropleiding *cum laude*.

Na twee jaar Bacheloropleiding onderbrak Ruben in 2008 zijn studie voor een fulltime bestuursjaar als lid en voorzitter van de studentgeleding van de Universiteitsraad van de Universiteit Utrecht. Na dit jaar hervatte hij de studie, en vervulde hij parttime de functie van studentassessor in het faculteitsbestuur van de faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie. Naast de verschillende inspraak- en bestuursfuncties was hij studenttrainer voor ondermeer de Landelijke Studenten Vakbond en was hij lid van meerdere Raden van Advies van Utrechtse studentorganisaties.

In de periode september 2007 – augustus 2011 was hij tevens student-assistent van prof.dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar Publiek Management, verbonden aan de USBO. In 2008 werkte Ruben mee aan het onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken naar de *werking van lokale bestuursculturen*.

In het najaar van 2010 nam hij deel aan de Nationale Denktank 2010. Een multidisciplinair team van 22 masterstudenten, net afgestudeerden en AIO's deed, onder begeleiding van consultants van McKinsey en AEF, onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de overheid. Ruben maakte onderdeel uit van het team politie dat specifiek onderzoek verrichtte naar het gezagsvraagstuk van de Nederlandse politie. In het verlengde van deze periode in de Nationale Denktank – en vele contacten met de politieorganisatie – besloot hij zijn Bacheloronderzoek in het kader van de *leerking Publiek Management* te richten op de geschiedenis van de politiebesteldiscussie en de verklaring van het besluit te komen tot een nationale politie.



R.F.J. Spelier

Universiteit Utrecht |
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie|
Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)

rfjspelier@gmail.com

Bijlage I

Lijst van geïnterviewden ten behoeve van het onderzoek

Respondent (Interview)	**Functie en achtergrond respondent**
Hubert-Jan Albert 11 maart 2011 te Den Haag	Dr. H-J. Albert is programmamanager doorontwikkeling politieorganisatie (nationale politie) bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hij heeft de afgelopen jaren in verschillende functies gewerkt op het terrein van veiligheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en bij de gemeente Rotterdam. Daarvoor is hij aan de Universiteit Leiden gepromoveerd op een proefschrift over de verhoudingen tussen politie, openbaar bestuur en Openbaar Ministerie.
Miriam Barendse 14 maart 2011 te 's Hertogenbosch	Drs. M.H.C. Barendse is sinds 1 april 2010 korpschef van het politiekorps Brabant-Noord, en daarbij plaatsvervangend voorzitter van de Raad van Korpschefs. Sinds 1988 is Barendse actief binnen de politieorganisatie. Vanaf 2001 was zij lid van de Utrechtse korpsleiding en vanaf 2004 plaatsvervangend korpschef. Na haar periode in Utrecht werd zij adviseur / interim-manager, ook binnen de politie, in de functie van tijdelijk korpschef Twente tussen februari en oktober 2009, waarna zij tussen oktober 2009 en april 2010 interim korpschef van Brabant-Noord was.
Gabriel van den Brink 6 april 2011 te Tilburg	Prof.dr. G.J.M. van den Brink (1950) promoveerde cum laude in de Sociale Wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte in het verleden onder meer als docent Sociale wetenschappen en als wetenschappelijk onderzoeker. Tegenwoordig is hij werkzaam als hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en is hij lector Ethiek en Gezag aan de Politieacademie.
Piet Deelman 3 februari 2011 te Dordrecht	Mr. P. Deelman is sinds februari 2009 directeur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie. Daarvoor was hij korpschef in de regio Twente (2002-2009) en plaatsvervangend korpschef bij de regiopolitie IJsselland (1997-2002). Van 1975 tot 1997 werkte hij eerst bij de gemeentepolitie en later bij de regiopolitie Utrecht in verschillende managementfuncties (o.a. districtchef stad Utrecht, chef divisie regionale recherche).
Cyrille Fijnaut 4 maart 2011 te Tilburg	Prof.dr. C.J.C.F. Fijnaut is criminoloog en hoogleraar rechtsvergelijking aan de Universiteit van Tilburg. In het verleden vervulde Fijnaut o.a. functies binnen het ministerie van Justitie, aan de Erasmus Universiteit en aan de universiteit van Leuven. Vanuit die functies publiceerde hij veel over de politieorganisatie. Tevens deed hij onderzoek voor de Commissie Van Traa.

Michiel Geuzinge 7 april 2011 te Den Haag	Mr. R.E.M. Geuzinge is beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid bij de VNG. In het verleden werkte hij als onderzoeker bij de Gemeentelijke ombudsman Amsterdam. In de periode 2002-2007 was hij politiek adviseur van de stadsdeelvoorzitter van stadsdeel Amsterdam-Centrum. In die rol adviseerde hij over de portefeuille openbare orde en veiligheid en was hij betrokken bij de start van het 1012 project, dat tot doel heeft criminogene structuren in het middeleeuwse stadshart te doorbreken.
Peter Gieling 14 maart 2011 te Utrecht	Dhr. P. Gieling is sinds 2010 strategisch adviseur aan de Politieacademie. Hij werkte daarvoor vanaf 1976 in Utrecht. Gieling begon als agent en werd in 2002 districtchef in Utrecht. Momenteel werkt hij o.a. mee aan een onderzoek naar veilig Politiewerk ("Sterker Blauw") en aan de opzet van het landelijk programma Professionele Weerbaarheid.
Thom de Graaf 15 april 2011 te Nijmegen	Mr. Th.C. de Graaf is sinds 2007 burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Veiligheidsberaad. Tussen 1994 en 2003 zat De Graaf in de Tweede Kamer voor D66 (waarvan een gedeelte als fractievoorzitter). Aansluitend hierop werd hij minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties en was hij tevens viceminister-president. Nauw betrokken bij de politieorganisatie was De Graaf ook tussen 1991 en 1994, als plaatsvervangend directeur bij de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en in de periode 1994-1996 als vice-voorzitter van de Commissie Van Traa.
Lodewijk Gunther Moor 10 maart 2011 te Utrecht	Dhr. L. Gunther Moor is lid van het bestuur van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP). Eerder was hij adjunct-directeur (1997-2000) en directeur (2000-2009) bij de SMVP. Daarvoor was hij als onderzoeker werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam, het ministerie van Algemene Zaken, het Politiestudiecentrum te Warnsveld en de Radboud Universiteit Nijmegen.
Jan Hendrikx 22 maart 2011 te Den Haag	Mr. J.A.M. Hendrikx (1941) is sinds 2007 lid van de CDA-fractie van de Eerste Kamer. In het verleden was Hendrikx onder meer burgemeester van Wijchen en van Herwen en Aerdt. Tevens was hij Commissaris van de Koningin in Overijssel tussen1988-2002. In het kader van het politiebestel was hij onder meer lid van de *Stuurgroep Evaluatie Politiebestel* (*Commissie Leemhuis-Stout*) en de *Werkgroep Modellen voor het beheer van de politie*.
Guusje Ter Horst 24 maart 2011 te Den Haag	Dr. G. ter Horst is anno 2011 voorzitter van de HBO-Raad. Eerder was zij wethouder voor de PvdA in Amsterdam (1994-2001), burgemeester van de gemeente Nijmegen (2001-2007) en in het kabinet-Balkenende IV minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007-2010). Haar politieke carrière startte in 1986 als lid van de gemeenteraad in Amsterdam.

Gerrit van de Kamp 6 april 2011 te Leusden	Dhr. G. van de Kamp is voorzitter van de Politie-vakorganisatie ACP. Tevens is hij voorzitter van de European Police Union (EPU), de Stichting Werknemers en vrijwilligers-belangen in het domein van Vrede en Veiligheid (SWVV) en de ambtenarencentrale CCOOP. Daarbij is hij lid van diverse overleg- en adviesorganen (o.a. Politieonderwijsraad).
Leon Kuijs 5 april 2011 te 's Hertogenbosch	Dhr. L. Th. C. Kuijs is sinds januari 2009 voorzitter van de Raad van Korpschefs. Tevens was hij tussen 2002 en 2010 korpschef van het regiokorps Brabant Zuid-Oost. Voor zijn Korpschefschap vervulde Kuijs diverse functies bij verschillende korpsen, waarmee hij inmiddels een loopbaan binnen de politieorganisatie heeft van ruim 30 jaar.
Henk Pethke 8 april 2011 te Den Haag	Ir H.J. Pethke begon zijn loopbaan in 1986 bij de toenmalige Directie Politie van het ministerie van Justitie. In 1990-1993 werkte hij in het projectbureau Reorganisatie politie en vanaf 1993 bij Binnenlandse Zaken aan de verdere ontwikkeling van de politieorganisatie. Sinds 2001 werkt hij als senior adviseur bij het ministerie van Justitie (V&J) aan de ontwikkeling van het Nederlands politiebestel.
Frank Rozenberg 15 maart 2011 te Den Haag	Drs. P.F. Rozenberg MPA is directeur van OBMC Consulting B.V. Rozenberg is daarnaast raadslid in de gemeente Leidschendam-Voorburg en lid van de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG. Tevens is hij als gastdocent verbonden aan de Politieacademie. In 2004/2005 was hij secretaris/projectleider van de commissie Leemhuis-Stout.
Bernt Schneiders 9 maart 2011 te Haarlem	Mr. B.B. Schneiders is burgemeester van de gemeente Haarlem en tevens (sinds februari 2010) voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Schneiders is lid van de Partij van de Arbeid en was eerder burgemeester in de gemeente Heemskerk (2001-2006) en de gemeente Landsmeer (1995-2001).
Martin Sitalsing 09 – 03 – 2011 te Enschede	Drs. M. Sitalsing is korpschef van het politiekorps Twente. Sitalsing begon als agent in Amsterdam (1987) en werd na meerdere politiejaren in september 2000 districtschef van Groningen. In 2004 werkte hij tijdelijk bij het Korps Politie Suriname in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Voordat hij in 2009 korpschef in Twente werd was hij vanaf 2005 plaatsvervangend korpschef van de regio Friesland.
Pieter Tops 18 maart 2011 te Utrecht	Prof.dr. P.E.W.M. Tops (1956) is vanaf oktober 2006 lid van het College van Bestuur van de Politieacademie. Daarnaast is hij hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Tops heeft in het verleden studies verricht naar de kwaliteit en het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland. In 1990 promoveerde hij op een proefschrift dat als thema collegevorming in Nederlandse gemeenten had.

Edward van der Torre 24 februari 2011 te Rotterdam	Dr. E.J. van de Torre is lector Gebiedsgebonden Politie aan de Politieacademie. Hij werkte tot en met 2009 bij het COT en is decaan bij de Masteropleiding Crisis and Public Order Management (MCPM). Hij promoveerde op het proefschrift *Politiewerk*: *Politiestijlen, community policing, professionalisme* (1999) en ontving hiervoor de Van Poelje Jaarprijs 1999.
Erik van Zuidam 21 maart 2011 te Groningen	Dhr. Van Zuidam is vanaf 2006 plaatsvervangend korpschef van Regiopolitie Groningen. Hij startte zijn loopbaan in 1978 als inspecteur bij de gemeentepolitie Groningen bij de uitvoerende diensten. In 1988 werd hij chef van een wijkteam en gaf vanaf 1994 leiding aan de divisie Zware Criminaliteit. Na de Oosterparkrellen (1998) reorganiseerde hij het korps Groningen en werd hoofd Bedrijfsvoering, tevens lid van de korpsleiding.

Bijlage II

Verantwoording titel en beeld

'Onderweg naar nationale politie?!'

De titel van het onderzoeksverslag biedt op drie manieren een weergave van de inhoud. Allereerst bevat deze de vraagstelling of de ontwikkelingen in de onderzochte periode (1993-2010) een verloop vertonen richting een meer nationaal politiebestel. Oftewel, hoe heeft het politiebestel zich gedurende deze jaren ontwikkeld, en hoe hebben het krachtenveld en de individuele actoren zich daarbinnen gepositioneerd ten opzichte van een (meer) nationale politie? Deze vraag vormde het uitgangspunt van het onderzoek, gegeven het besluit van het kabinet-Rutte in 2010 om te komen tot de nationale politie (per 1 januari 2012). Het tweede aspect wordt gerepresenteerd door de titel met een uitroepteken. Namelijk de analyse dat in de periode 1993-2010 het systeem en het krachtenveld rondom het politiebestel zich geleidelijk hebben bewogen en ontwikkeld in de richting van een nationale politie, zie ook de eerste inhoudelijke verklaring. En ten derde, een meer beschrijvende weergave van het onderzoek. Met het onderzoek, in het bijzonder met hoofdstuk 3, is een analyse gemaakt van het pad dat binnen en rondom het politiebestel is afgelegd in de periode 1993-2010. Kortom, de beantwoording van de vraag wat zich heeft voorgedaan 'onderweg naar de nationale politie'?

De analyse van het besluitvormingstraject en de inhoud daarvan worden eveneens geïllustreerd aan de hand van de foto op de eerste pagina van de bundel. De foto is genomen op 8 december 2010 in het Kyocera stadion te Den Haag, tijdens de bestuurlijke conferentie '*Meldkamer van de toekomst*'. De foto verscheen in de nieuwsbrief van het Veiligheidsberaad (nr. 8 – februari 2011) bij het artikel '*Groeiende consensus over toekomstige meldkamer*'.
Op de foto zijn op de voorgrond minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten en de burgemeester van Nijmegen (en voorzitter van het Veiligheidsberaad) Thom de Graaf herkenbaar. Op de achtergrond (minder herkenbaar) staat Annelore Roelofs, korpschef van de het politiekorps Noord en Oost-Gelderland, en tevens portefeuillehouder meldkamers in de Raad van Korpschefs. Tijdens de conferentie sprak zij over de visie van de politie op de meldkamer van de toekomst. Tot slot vallen de twee mannen op die achter Ivo Opstelten en Thom de Graaf zitten.
De foto vormt daarmee een illustratie voor het besluitvormingstraject over het politiebestel in de periode 1993-2010. Het ging daarbij telkens om de politie en de politieorganisatie, maar zij lijkt zelf als

actor slechts beperkt betrokken te zijn, oftewel '*op de achtergrond*' aanwezig, waarbij zij in de weer is met techniek die beschikbaar is gesteld (waarover twijfels voor wat betreft de werking mogelijk zijn). De beslissingen over het politiebestel lijken eerder in de politieke en bestuurlijke arena te zijn uitgewerkt. Ivo Opstelten en Thom de Graaf staan daarbij symbool voor deze bestuurlijke en politieke wereld, waarbij zij ook zelf de afgelopen jaren in verschillende hoedanigheden hoofdrolspelers zijn geweest. Wanneer ook hun geschiedenis – als burgemeester van Rotterdam en voorzitter van de VVD in het geval van Opstelten, en het ministerschap en lidmaatschap van de Commissie Van Traa bij De Graaf – wordt meegenomen, lijken veel van de actoren in het beeld van de foto te zijn samengebracht. Daar komt bij dat Opstelten in de periode 2008-2010 is veranderd van standpunt ten aanzien van de nationale politie (van tegenstander naar voorstander) en ook De Graaf inmiddels heeft ingestemd met de realisatie, onder de conditie van wat we zouden kunnen noemen 'lijfsbehoud voor de veiligheidsregio's'. Kortom: ook het eigen belang en de veranderde opvattingen lijken vertegenwoordigd. Wanneer we tot slot de mannen achter Opstelten en De Graaf zien als enerzijds vertegenwoordigers van de ministeries en het Openbaar Ministerie in het geval van Opstelten (met grote invloed, maar veelal op de achtergrond en achter de schermen), en in het geval van Thom de Graaf de lokale belangenbehartigers zoals de VNG en het Korpsbeheerdersberaad, welke de 'spelers in de arena' influisteren en trachten te beïnvloeden, dan lijkt de illustratie compleet. Het voorgaande overziend, lijkt de foto een weergave van het politiebestel en het krachtenveld daar omheen in de periode 1993-2010, *zij het geleidelijk*:

Onderweg naar nationale politie!

Gelet op de ontwikkelingen, de opstart van de nationale politie en de discussies in 2011 kan echter richting toekomst de vraag *opnieuw* gesteld worden. Oftewel, we krijgen formeel nationale politie, maar zijn we op dit moment ook echt op weg naar deze nationale politie? Alvorens er op 1 januari 2012 een krachtige, gedragen en professionele nationale politie kan zijn, die de gestelde ambities waar kan maken, zal er nog veel werk verzet moeten worden.



BIJLAGE III

Tijdslijn bij de ontwikkelingen rondom besteldiscussie politie in de periode 1993-2010

Ronde	Datum	Ontwikkeling	Kabinet
I.	**06-09-1989**	Tweede Kamerverkiezingen	**Lubbers II**
	26-10-1989	Regeerakkoord kabinet-Lubbers III bevat voornemen tot reorganisatie tot regionaal politiebestel	**Lubbers III** (CDA & PVDA) Beëdiging 7–11–1989 Demissionair 10–05–1994
	7-11- 1990	Wet van 12 december 1991, houdende tijdelijke voorzieningen in verband met de reorganisatie van de politie (Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestel) (21 874)	
	03-92 - 09-93	Kabinet (maart '92), Tweede Kamer (maart '93) en Eerste Kamer (december '93) stemmen in met Politiewet 1993 22 562	
		Tweede Kamer (9 november 1993) en Eerste Kamer (9 december 1993) stemmen in met de Invoeringswet Politiewet 1993.	
	25-10-1993	Machiavelliprijs 1993 voor korpschefs Wiarda (Utrecht), Nordholt (Amsterdam), Hessing (Rottedam) en Brand (Den Haag)	
	30-12-1993	Publicatie Politiewet 1993 in Staatsblad (1994, nr. 145)	
	03-05-1994	Tweede Kamerverkiezingen	
	13-08-1994	Regeerakkoord kabinet-Kok I: *'Keuzes voor de toekomst'*	**Kok I** (PvdA, VVD & D66)
	12-12-1995	Rapport Algemene Rekenkamer: '*Beheer in het nieuwe politiebestel: stand van zaken op hoofdlijnen'*	

	01-02-1996	Rapport Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (commissie Van Traa); *'Inzake opsporing'*	Beëdiging 22–08–1994 Demissionair 06–05–1998
	23-01-1997	Evaluatie Politiewet 1993 wordt aangeboden aan Tweede Kamer; *Politiewet 1993; een eerste beoordeling* (Kamerstukken 1996-1997, 25 195)	
	05-07-1997	Rapport Algemene Rekenkamer: *'Ontwikkeling en herverdeling Politiesterkte'*	
	januari 1998	Evaluatierapporten Politiewet 1993 *Evaluatie Politiewet 1993 Breedte-onderzoek* (WODC) *Evaluatie Politiewet 1993* Diepteonderzoek (UCP: Crisis Onderzoek Team, Leiden)	
II.	**06-05-1998**	Tweede Kamerverkiezingen	**Kok II** (PvdA, VVD & D66) Beëdiging 03–08–1998 Demissionair 16–04–2002 aftreden 22-7-2002
	03-08 - 1998	Regeerakkoord kabinet-Kok II: *'Regeerakkoord 1998'*	
	december 1998	Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 - 2002	
	27-03 - 1999	Wetsvoorstel '*overdracht beheer KLPD*' aangeboden (Kamerstukken II 26461 en Stb. 1999, 576), inwerkingtreding per 1 januari 2000.	
	01-06-1999	Inwerkingtreding van de reorganisatie Openbaar Ministerie en invoering landelijk parket	
	01-07-1999	Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestel; '*Bestel in Balans*' + kabinetsreactie	
	18-04-2000	Wetsvoorstel aangenomen *concentratie van beheersbevoegdheden met betrekking tot regionale politiekorpsen op rijksniveau bij de Minister van BZK* (Kamerstukken II 26813 en Stb. 2000, 450)	

	14-12-2000	Wetsvoorstel aangeboden aan Tweede Kamer, geen plenaire behandeling aan de orde geweest '*wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de landelijke bevoegdheden van Raad voor het Korps landelijke politiediensten*' Kamerstukken II 2000-2001 27560	
	11-09-2001	Aanslagen in Amerika op o.a. de Twin Towers	
	tot 15-05 - 2002	Aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen, met opkomst van Leefbaar Nederland en Pim Fortuyn	
III.	**15-05-2002**	Tweede Kamerverkiezingen na de val van het kabinet-Kok II	**Balkenende I** (CDA, LPF, VVD) 22–07–2002 tot 16–10– 2002
	03-07 - 2002	Strategisch akkoord kabinet-Balkenende I:'*Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken'*	
	oktober 2002	Publicatie *Naar een veiliger samenleving* van het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken	
	16-05 - 2003	Hoofdlijnenakkoord Balkenende II CDA, VVD & D66 ('*Meer doen, meer werk, minder regels')*	**Balkenende II** (CDA, VVD, D66) Beëdiging 27–05–2003 Demissionair 30–06–2006
	04-12-2003	Rapport Algemene Rekenkamer ('*ICT bij de politie')*	
	15-01-2004	Regeling nationale en bovenregionale recherche	
	31-08-2004	Wetsvoorstel '*versterking bevoegdheden op Rijksniveau*' aangeboden aan Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003-2004, 29704)	
	maart 2005	Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen over de toekomst van het politiebestel	

	Mei 2005	Visienota *'Politie in Ontwikkeling'* als uitkomst van de projectgroep *Visie op de politiefunctie* onder voorzitterschap van Bernard Welten	
	30-06-2005 *Ingesteld 09/2004*	Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Cie Leemhuis-Stout) presenteert eindrapport *'Lokaal verankerd, Nationaal versterkt'*	
	14-10-2005	Rapport van de werkgroep Modellen voor beheer van de politie wordt toegestuurd aan Tweede Kamer *'Beheer beheerst'* (Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005 nr. 5)	
	14-10 - 2005	Standpunt kabinet met betrekking tot de evaluatie van de politieorganisatie (commissie Leemhuis-Stout) en het IBO-rapport, modellen voor beheer van politie, <<Beheer beheerst>> (Kamerstukken 2005-2006, 29 628)	**Balkenende II**
III.	**30-03-2006**	Rapport Algemene Rekenkamer: *'Zicht op taakuitvoering politie [terugblik 2006]'*	
	06-04-2006	Besluit tot inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor voorzieningen tot samenwerking op initiatief van de politiekorpsen en voor de informatie- en communicatie-voorzieningen van de politie en van het Besluit samenwerkingsvoorzieningen politie. wetsvoorstel 29 628, nr. 31. Stb. 2006, 199	
	01-07 - 2006	Oprichting Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN)	
	30-06 – 07-7	Ontslagaanvraag kabinet-Balkenende II (30-06) – formatie van rompkabinet – Beëdiging kabinet-Balkenende III	**Balkenende III** (CDA, VVD) Beëdiging 07–07–2006 Demissionair 22–11–2006
	21-11-2006	Ministers BZK, Defensie & Justitie bieden wetsvoorstel Politiewet 200. (invoering van een landelijke politieorganisatie) aan Tweede Kamer aan. (Wetsvoorstel 30880)	

IV.	**22-11-2006**	Tweede Kamerverkiezingen	**Balkenende IV** (CDA, PvdA & CU) Beëdiging 22–02–2007 Demissionair 20–02– 2010
	07-02-2007	Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie: *'Samen werken, Samen leven'*	
	12-2007 – 05-2008	Cao-conflict tussen minister Ter Horst en politiebonden	
	19-12-2008	Kabinetsstandpunt over gerealiseerde versterkte samenwerking tussen korpsen (zoals afgesproken in coalitieakkoord – voorwaarde voor opschorten wetswijziging) Besluit politieorganisatie door te ontwikkelen, wetsvoorstel (29 628, nr. 110)	
	11-11-2009	Brief aan Tweede Kamer over positionering Politieacademie, Uitkomst aanbevelingen feasibility studies en Onderzoeksopdracht samenwerkingsafspraken politie (Kamerstukken II 2008-2009, 29 628, nr. 143)	
	11 – 2009	Ophef en 'strijd' over declaraties bij de politieorganisatie	
V.	**09-06 - 2010**	Tweede Kamerverkiezingen	**Rutte** (CDA & VVD gedoogsteun PVV) Beëdiging 14–10–2010
	07-10-2010	Regeerakkoord VVD & CDA, *'Vrijheid en verantwoordelijkheid'* en gedoogakkoord VVD, CDA & PVV met voornemen te komen tot nationale politie obv wetsvoorstel 30 880	
	14-12-2010	Toelichtende brief minister Opstelten aan Tweede Kamer over wetsvoorstel nationale politie (kenmerk 2010-0000832108)	
	18-02-2011	Instemming met nota van wijziging bij wetsvoorstel 30 880 in ministerraad; Wetsvoorstel voor advies aangeboden aan Raad van State	
	31-03-2011	Startdocument '*Uitvoeringsprogramma Vorming nationale politie'* wordt uitgebracht	
	01-01-2012	Beoogde inwerkingtreding structuur en organisatie nationale politie in Nederland	

Bijlage IV

Bronnenlijst

- Aarts, M.N.C. & Van Woerkum, C.M.J. (1996). *De Peel in gesprek. Een analyse van het communicatienetwerk van Milieucoöperatie de Peel*. Wageningen: Wetenschapswinkel.
- Abbel, P. (1975). *Organizations as Bargaining and Influence Systems*. London: Heinemann.
- Abma, T. & In 't Veld, R. (red.). (2001). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom.
- Algemene Rekenkamer (2006). *Zicht op taakuitvoering Politie*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2003). *ICT bij de politie*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2002). *Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2000). *Beleidsinformatie Betuweroute*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (1997). *Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte 1994-1995*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (1995). *Beheer in het nieuwe politiebestel: stand van zaken op hoofdlijnen*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown.
- Allison, G.T. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. London: Longman.
- Bakker, L. (2003). Rapport Algemene Rekenkamer: Terechte irritatie of slechte timing? *Tijdschrift voor de Politie, 65*(6), 27-30.
- Bisschop, L., Buijnink, K., De Kimpe, S. & Noordegraaf, M. (eds.). (2010). *Politieleiderschap*. Antwerpen; Apeldoorn: Maklu. [Cahier Politiestudies, 14(1)]
- Boin, R.A., Van der Torre, E.J. & 't Hart, P. (2003a). *Blauwe bazen: Het leiderschap van korpschefs*. Zeist, Kerckebosch: Politie & Wetenschap.
- Boin, R.A., Van der Torre, E.J. & 't Hart, P. (2003b). Korpschefs op het breukvlak. *Tijdschrift voor de Politie, 65*(10), 4-12.
- Boin, R.A., Van der Torre, E.J. & 't Hart, P. (2007). Politieleiderschap: Korpschefs op het breukvlak. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 313-334). Deventer: Kluwer.
- Boonstra, J.J. (2000). *Lopen over water. Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren.* Amsterdam: Vossiuspers.

- Boonstra. J.J. (2004). *Dynamics of Organizational Change and Learning. Wiley Handbooks in the Psychology of Management in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht: Universiteit Utrecht. [oratie]
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Dekker, S. & Verheuvel, G. (1998). De politieke kunst van het ontwijken: beleidselites en defensieve retoriek. *Beleid & Maatschappij, 25*(5), 285-297.
- Boutellier, H. (2002). *De Veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005a). *Meer dan Veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Boutellier, H. (2005b). *Leven in de risicosamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bressers, J.Th.A. & Aalbers, M.M.V. (1996). Tien jaar artikelen in Beleidswetenschap en andere tijdschriften. *Beleidswetenschap*, 4, 366-375.
- Bressers, J.Th.A. & Kuks, S.M.M. (2001). Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. *Beleidswetenschap,* 15, 76-104.
- Burger, H.H., Hoogewoning, F.C. & Merten, R. (2004). Telt wat we turven of turven we wat telt?. *Tijdschrift voor de Politie, 66*(10), 32-36.
- Cachet, A. (2004). Een nieuwe reorganisatie van de politie? *Tijdschrift voor de Politie, 66*(6), 4-9.
- Cachet, A. (2005a). Bestel in beweging, beweging in bestel. *Tijdschrift voor de Politie, 67*(3), 25-29.
- Cachet, A. (2005b). Leemhuis voorbij? *Tijdschrift voor de Politie, 67*(10), 4-7.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004). Integraal Veiligheidsbeleid. Goede bedoelingen en wat er van terecht kwam. In E.R. Muller (ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 635-663). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Castells, (2001). *The Internet Galaxy*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011a). *Integrale Veiligheidsmonitor 2010* (IVM). Den Haag: CBS.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olson, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quaterly, 17*(1), 11-25.
- Commissie van onderzoek besluitvorming Irak (Commissie Davids) (2010). *Rapport commissie van onderzoek besluitvorming Irak*. Amsterdam: Boom.

- Dahl, R.A. (1957). The Concept of Power. *Behavioural Science*, 2, 201-205.
- De Boer, B., Lucardie, P., Noomen, I. & Voerman, G. (1999). Kroniek 1998. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1998. In Voerman, G. (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1998* (pp. 14-94). Groningen: Universiteits-drukkerij Rijksuniversiteit Groningen.
- De Bruijn, H. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Amsterdam: Boom Juridische Uitgeverij.
- De Jong, M.A.D.W. & Michels, F.C.M.A. (2004). *Bevoegdheden van de burgemeester. Over bevoegdheden van burgemeesters buiten de Gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden*. Utrecht: Instituut voor Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht.
- De Kleuver, E.E. (2007). Prestatieafspraken met de politie: van kritiek naar waardering. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 213-234). Deventer: Kluwer.
- De Vries, H.R. (2009). Leon Kuijs: 'Hoe houd je alle kikkers in de kruiwagen'. *Tijdschrift voor de Politie*, 71(4).
- De Vries, H.R. & Rebel, H. (2010). Interview Harm Brouwer: Van kwantitatieve naar gedifferentieerde, selectieve aanpak. *Tijdschrift voor de Politie, 72*(7).
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Ellemers, J.E. (2004). Het fenomeen Fortuyn. De revolte verklaard. In Voerman, G. (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2002* (pp. 252-266). Groningen: Universiteitsdrukkerij Rijksuniversiteit Groningen.
- Elzinga, D.J. (2002). Campagne Tweede-Kamerverkiezingen 1994. In Elzinga, D.J. & G. Voerman (red.) *Om de stembus. Verkiezingsaffiches 1918-1998* (pp. 198-205). Den Haag: Sdu.
- Elzinga, D.J. (2007). Het politiebestel. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 87-108). Deventer: Kluwer.
- Engberts, A.B. & Cornelissen, H.G.M. (2010). Swiebertje en Superman; de burgemeester en zijn taak in de openbare orde en veiligheid. In: WODC, *De Burgemeester*. *Justitiële verkenningen* (pp.73-85). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC.
- Eysink Smeets, M. & H. Vriend (2008). Op weg naar 'signaleren en adviseren'-nieuwe stijl; Van zendeling naar betrouwbaar bondgenoot. *Tijdschrift voor de Politie, 70*(5), 4-9.
- Fenger, H.J.M. (2003). Over implementatie en beleidsverandering. *Bestuurskunde, 12*(3), 123-131.

- Fijnaut, C.J.C.F. (2007a). Zwaartepunten in de geschiedenis van de Nederlandse politie. In: Fijnaut, C.J.C.F., *200 jaar politiegeschiedenis: Toespraken bij de presentatie van – De geschiedenis van de Nederlandse politie*. (p. 13-34). Amsterdam: Boom.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2007b). De komende politiereorganisatie: de voorlaatste halte op de weg naar het Korps Nederlandse Politie. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 109-140). Deventer: Kluwer.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2005). De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan. *Nederlands Juristenblad, 80*(29), 1506-1509.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2000). De integriteit van de politie in Europees perspectief. *Delikt en Delinkwent, 30*(5), 478-508.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1995). Back to Basics!. *Delikt en Delinkwent, 25*(6), 523-538.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1994a). Het blauwe-blauwe politiebeleid van een paars kabinet. *Tijdschrift voor Criminologie, 36*(4), 295-300.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1994b). De IRT-Affaire. Consequenties voor het politiewezen, de strafrechtpleging en de maatschappij. *Coornherntpublicatie nr. 11*, Gouda. [Coornhertrede 1994]
- Fijnaut, C.J.C.F. (1985a). De toekomst van de politie in Nederland (I). *Tijdschrift voor de Politie, 47*(11), 542-551.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1985b). De toekomst van de politie in Nederland (II). *Tijdschrift voor de Politie, 47*(12), 606-611.
- Fijnaut, C.J.C.F. (1983). De onderschikking van het politie-apparaat aan het openbaar ministerie. In H.G. van de Bunt, G. de Jonge, & H. Michel (eds.), *De macht van het O.M.: Bundel naar aanleiding van het op 17 en 18 december 1982 te Rotterdam gehouden gelijknamige congres* (pp. 252-258). Nijmegen: Ars Aequi Libri. (Serie strafrecht en criminologie, 2).
- Fijnaut, C.J.C.F. (1979). De politieke verbondenheid van de (Nederlandse) politie met politieke regimes. *Tijdschrift voor de Politie,* 9, 293-301.
- Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal U. & Van der Torre, E.J. (eds.) (2007). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Fokkema, G.J. (2008). Overleeft de korpsbeheerder?. *Tijdschrift voor de Politie, 70*(9), 24-27.
- Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In M. Noordegraaf, K. Geuijen, & A. Meijer (red.), *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Lemma. [te verschijnen najaar 2011]
- Grin, J. & Hoppe, R. (1997). *Toward a Theory of the Policy Process: Problems, Promisses and Prospects of the ACF.* Amsterdam: Faculteit PSCW.

- Groenhuijsen, M.S. & Simmelink, J.B.H.M. (2005). Bijzondere opsporingsbevoegdheden en het systeem van het Wetboek van Strafvordering in het post-Van Traa tijdperk. In E. Janse de Jonge & G.J. Leenknegt (red.). *Getuigend staatsrecht: libert amicorum Adriaan Kornelis Koekoek* (pp. 313-346). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Gunther Moor, L.G.H. (2005). Nationale politie van wijk tot wereld?: SMVP-standpunt over het toekomstige politiebestel. *Tijdschrift voor de Politie, 67*(7-8), 18-23.
- Gunther Moor, L.G.H., Bakker, I. & Brummelkamp, G. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993. Breedte-onderzoek*. Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.
- Hajer, M.A. (1989). Discours-coalities in politiek en beleid. Een interpretatie van bestuurlijke herorienteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek. *Beleidswetenschap*, 3, 242-263.
- Hajer, M.A. (1993). Discourse Coaltions and the Institutionalization of Practice: The Cace of Acid Rain in Great Britain. In: F. Fischer & J. Forster (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, (pp. 43-76). London: UCL Press.
- 't Hart, H., Boeije, H. & Hox, J. (2006). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Hazenberg, A. (2006). We worden liever aangesproken op onze professionaliteit. In School voor Politie Leiderschap, *SPL Jaarboek 2005.* Apeldoorn: SPL.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1998) De Politiewet 1993: de slechtste wet van Nederland. *Ars Aequi, 6,* 579-581.
- Hippe, J., Lucardie, P. & Voerman, G. (1995). Kroniek 1994. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1994. In Voerman, G. (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politiek Partijen 1994* (pp. 14-91). Groningen: Universiteitsdrukkerij Rijksuniversiteit Groningen.
- Holla, P.J.H.M. & Drayer, J.M.H. (2005). Politie in ontwikkeling: Bernard Welten over de nieuwe misse van de politie. *Tijdschrift voor de Politie, 67*(6), 5-11.
- Holla, P. & E. Rooijers (2009). Guusje ter Horst: 'De politietop is een apenrots'. *Tijdschrift voor de Politie, 71*(5).
- Holla, P. & J. Overeem (2008). 'De Nederlandse politie kan nog veel van het OM leren'; Interview Leo de Wit, hoofdofficier parket Amsterdam. *Tijdschrift voor de Politie, 70*(11): 14-18.
- Holla, P. & J. Overeem (2011). Interview minister Ivo Opstelten: Nationale politie: 'We maken tempo en liggen op schema'. *Tijdschrift voor de Politie*, *74*(1).
- Hoogenboom, B. (2006). *Programma Politie en Wetenschap. Politievakbonden: onzichtbaar, maar niet machteloos*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap. *[verkennende notitie]*

- Hoogenboom, A.B. (2009). Dingen veranderen en blijven gelijk. In: WODC, *Nodal governance en veiligheidszorg. Justitiële verkenningen* (pp. 63-77). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC.
- Hoogenboom, A.B. & Punch, M. (2006). Tien redenen om niet te nationaliseren. *Tijdschrift voor de Politie, 68*(5), 13-15.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1998a). *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Hoogerwerf, A. & Van Ooijen (1990). *Korpsbeheerder en korpschef – Wie doet wat?* Enschede: Universiteit Twente, CBOO.
- Huberts, L.W.J.C. (1988). *De politieke invloed van protest en pressie. Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*. Leiden: DSWO Press.
- Huberts, L.W.J.C. (2005). Nog één keer. Over blinde vlekken in de politiepraktijk en politiewetenschap. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam. *[rede bij afscheid van ambt van bijzonder hooglreraar Politiestudies en Veiligheidsvraagstukken]*
- Huberts, L.W.J.C. (2007). Politiebestel in de praktijk: sturing en invloed. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 141-167). Deventer: Kluwer.
- Immink, I. (2007). *Voorbij de risiconorm: nieuwe relaties tussen ruimte, water en risico*. Delft: Eburon.
- Jansen, T., Van den Brink, G. & Kole, J. (red.). (2009). *Beroepstrots. Een ongekende kracht*. Amsterdam: Boom.
- Jochoms, M.P.C.M. & Sey, A. (2006a). Gevolgen van prestatie-convenanten (1): Toegenomen belang van sturing als gevolg van prestatieconvenanten. *Tijdschrift voor de Politie, 68*(6), 14-18.
- Jochoms, M.P.C.M.. & Sey, A. (2006b). Gevolgen van prestatie-convenanten 2: Prestatieconvenanten in uitvoering. *Tijdschrift voor de Politie, 68*(7-8), 20-24.
- Jochoms, M.P.C.M., Cachet, A., Van Sluis, A., Sey, A. & Ringeling, A.B. (2009). Het politiebestel betwist 3: lessen geleerd. *Tijdschrift voor de Politie, 71*(10).
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agenda's, Alternatives and Public Policies*. (2nd ed.) New York: HarperCollins College Publishers.
- Klerks, P. (2005). Het politiebestel: van 'beleidsvervetting' naar een wervend perspectief. *Tijdschrift voor de Politie, 67*(5), 4-7.
- Korsten, A.F.A. (2008). *Discoursanalyse. Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen*. Via: www.arnokorsten.nl.

- Korsten, A.F.A. & Hoppe, R. (2006). Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap. *Beleidswetenschap, 20*(4): 34-72.
- Lelieveldt, H. (1999). '*Wegen naar macht': Politieke participatie en toegang van het maatschappelijke middenveld op lokaal niveau*. Amsterdam: Uitgeverij Thela Thesis. [*dissertatie KUN*]
- Ligteringen J.J. (2000). *The Feasability of Dutch Environmental policy Instruments*. Enschede: Universiteit Twente.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review, 19*(2), 78-88.
- Lucardie, P., Bredewold, M., Voerman, G. & Van de Walle, N. (2008). Kroniek 2006. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2006. In Voerman, G. (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2006* (pp. 15-104). Groningen: Universiteitsdrukkerij Rijksuniversiteit Groningen.
- Maxwell, J (2005). *Qualitative Research Design: an Interactive Approach*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Meurs, P.L., Schrijvers, E.K. & De Vries, G.H. (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam Univeristy Press/WRR. *[WRR Verkenningen 12]*
- Michels, A.M.B. (2008). Kennis en conflict in beleidsprocessen. *Bestuurskunde 17*(2), 5-14.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie (1998). *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 – 2002*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Minister van Justitie (1999). *Bestel in Balans. Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestel*. Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: Ministerie van Justitie en ministerie BZK.
- Moolenaar, D.E.G. (2010). Rijksoverheidsuitgaven aan criminaliteitsbestrijding en strafrechtshandhaving. In N.E. de Heer-de Lange & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2009* (pp. 203-222). Den Haag: WODC.
- Molenbeek, M. & Aalberts, C. (2010). *U draait en u bent niet eerlijk*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Morée, R.J., Hoorweg, E.P. & Koppes, D.M. (2007). *Prestatie-sturing politie. Beleidsdoorlichting*. Utrecht: Capgemini Nederland B.V.
- Naeyé, J. (2009). *Nederlands Politierecht. Tekst en commentaar 2009-2010*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

- Noordegraaf, M. (2008). Meanings of Measurement. The Real Story behind the Rotterdam Safety Index. *Public Management Review, 10*(2), 221-239.
- Noordegraaf, M., Giesen, I., Kristen, F., Meulen, M. van der, Kezel, E. de & Van Leeuwen, D. (2009). *Geweld tegen gezagsdragers. Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici*. Utrecht: USBO Advies.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (red.). (2011). *Handboek Publiek Management.* Den Haag: Lemma. [te verschijnen medio 2011]
- Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (Commissie van Traa) (1996). *Inzake Opsporing.* Den Haag.
- Pestman, P. (2001). *In het spoort van de Betuweroute: mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. Amsterdam: Rozenberg Uitgevers.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht: een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Politie Nederland (2001). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2000. Een eerste terugblik op ontwikkelingen en resultaten sinds het uitkomen van het beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1984). *Implementation*. California: University of California Press.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in Verandering: een voorlopig theoretisch model*. Den Haag. Staatsuitgeverij.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2011a). *Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2011b). *Burgers, bestuur en veiligheid. Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2006). *Sociale preventie: bestuur en beleid aan de voorkant van veiligheid*. Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2003). *Veiligheid op niveau; een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio*. Den Haag: Rob.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2011). *Internetlogica.* Den Haag: RMO. [nog te verschijnen].
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2004). *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: RMO.

- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek.* Den Haag: RMO.
- Raad van Hoofdcommissarissen (projectgroep forensische opsporing) (RHC) (2004). *Spelverdeler in de opsporing, een visie op forensische opsporing*. 's-Hertogenbosch: Van Gerwen.
- Raad van Hoofdcommissarissen (projectgroep Visie op de politiefunctie) (RHC) (2005). *Politie in Ontwikkeling (PIO)*. Den Haag: NPI.
- Rosenthal, U. (1987). Wachten op de Politiewet. De besluitvorming over de Politiewet. In: Koppenjan, J.F.M., Ringeling, A.B. & R.H.A. te Velde, *Beleidsvorming in Nederland*. Den Haag: VUGA.
- Rostenthal, U., Bruinsma, G.J.N., Muller, E.R., Van der Torre, E.J. & De Vries, A.W. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993; een diepte-onderzoek*. Den Haag: VUGA.
- Rovers, B. (1999). Het aantal opgehelderde misdrijven en gehoorde verdachten neemt al jaren gestaag af. *Tijdschrift voor de Politie. 61*(11), 10-13.
- Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy Coaliton Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Science, 21*, 129-168.
- Sabatier, P.A. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics,* 24, 147-156.
- Sabatier, P.A. (ed.). (2007). *Theories of the Policy Process* (2ed). Boulder: Westview.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (eds.). (1993). *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Asssessment. In Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas. In: WODC, *De burgemeester. Justitiële verkenningen* (pp. 86-98). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC.
- Salverda, K. (2011). Eén politiekorps met tien 'robuuste werkeenheden'. *VNG Magazine*, nr. 1.
- Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn. In F.J.H. Don & P. Schnabel (red.), *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2008). *Sociale veiligheid ontsleutelt. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: SCP.
- Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2004). *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: SCP.

- Staal, B. (2004). Nationaal beheer versterkt lokaal gezag. *Tijdschrift voor de Politie, 66*(6), 11-13.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) (2006). *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*. Dordrecht: SMVP.
- Stone, D. (2002 [1988]). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York; London: W.W. Norton & Company.
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout) (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Teisman, G. (2001). Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen. In: Abma, T. & R. in 't Veld. *Handboek beleidswetenschap* (pp. 302-310). Amsterdam: Boom.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Timmer, J. (2005). *Politiegeweld. Geweldgebruik van en tegen de politie in Nederland.* Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Tonkens, E. (2008). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector.* Amsterdam: Van Gennep.
- Tops, P.W. (2010). *Gedrag & gezag. Over de gezagspositie van de politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Tops, P.W., Duin, M. van, Os, P. van & S. Zouridis (2010). *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn/Den Haag: Politieacademie/Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Van de Bunt, H.G. (2002). De onderste steen; enkele kanttekening bij het primaat van het strafrecht in de waarheidsvinding. In: WODC, *Waarheidsvinding. Justitiële verkenningen* (pp. 8-15). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC.
- Van den Brink, G. (2004). Hoger, harder, sneller … En de prijs die men daarvoor betaalt. In P. Beer & C.J.M. Schuyt (eds.), *Bijdragen aan waarden en normen. WRR Verkenningen 2*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van den Brink, G. (2002). *Mondiger of moeilijker: een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers.* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *[voorstudie]*
- Van den Brink, G., Tops, P.W. & Straver, R. (2007). Management als rookgordijn. *Bestuurskunde, 16*(4), 33-40.
- Van der Meulen, M. (2009). *Achter de schermen. Vakontwikkeling en professionalisering van publieke managersin de zorgen bij de politie*. Delft: Eburon. [proefschrift]
- Van der Torre, E.J. (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter*. Apeldoorn: Politieacademie. [lectorale rede]

- Van der Torre, E.J. (2007). Politiecultuur. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (pp. 495-524). Deventer: Kluwer.
- Van der Torre, E.J. & Muller, E.R. (2004). Het recherchevak; een institutionele benadering. *Justitiële verkenningen*, 4, 18-32.
- Van der Veen, R. (2004). Individualisering en beleid. Tussen minimale staat en controlestaat. In P. Schnabel, P. (red.), *Individualisering en sociale integratie* (pp. 68-84). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Dijk, A.J. (2004). Veiligheidsconstructie. In E.R. Muller (ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 397-454). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van Dijk, A., Hoogenboom, B., Hoogewoning, F., Punch, M. & Van der Vijver, K. (2010). *De kogel moet door de kerk. Pamflet over de toekomst van de politie*. Dordrecht: SMVP.
- Van Gestel, N., De Beer, P. & M. van der Meer (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Reenen, P. (1987). *Het politiebestel*. Arnhem: Gouda Quint.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Van Thiel, S. (2009). Prestatiemeting in de publieke sector. *Overheidsmanagement,* 1, 20-23.
- Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap, 17*(2), 123-143.
- Voerman, G. (red.). (2004). *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2002*. Groningen: Universiteitsdrukkerij Rijksuniversiteit Groningen.
- Werkgroep Modellen voor beheer van de Politie (2005). *Beheer beheerst. Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005, nr.5*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (2010). De Burgemeester. *Justitiële verkenningen*, 36(3), 1-137.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) (2001). Het gevecht om het publieke domein. *Justitiële verkenningen*, 27(1), 1-147.
- Wiebrens, C. (2004). Gebiedsgebonden politiezorg. Kennen en gekend worden. *Justitiële verkenningen*, *30*(5), 79-92.
- Wijnbelt, M. & Rozenboom, M. (2002). Interview Klaas de Vries: 'Ik ben tegen een nationale politie'. *Tijdschrift voor de Politie, 64*(5), 4-6.

- Zahariadis, N. (1999). Ambiguity, Time, and Multiple Streams. In: P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 73-93). Boulder: Westview.

Publicaties van/voor Tweede Kamer, ministeries en de politieke partijen

- CDA, LPF & VVD (2002). *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*. *Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- CDA, PvdA & ChristenUnie (2007). *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- CDA, VVD & D66 (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66.* Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Directoraat-generaal Veiligheid (2010, 14 december). *Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid': politie.* Den Haag: Ministerie Veiligheid en Justitie. [*Kamerbrief met kenmerk 2010-0000832108*]
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009, 29 november). *Reactie minister Ter Horst op RTL-uitzending over toelagen en declaraties politietop*. Geraadpleegd via: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/documenten-en-publicaties/persberichten/2009/11/29/reactie-minister-ter-horst-op-rtl-uitzending-over-toelagen-en-declaraties-politietop.html.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Minister van Justitie (2005, 28 april). Instellingsbesluit Stuurgroep evaluatie politieorganisatie. *Staatscourant, nr. 82,* 9.
- Minister van Justitie & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). *Landelijke en bovenregionale recherche. Brief van de ministers van justitie en van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.* 28250, nr. 4. Den Haag.
- Minister van Justitie & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). *Landelijke en bovenregionale recherche. Nota.* 28250, nr. 2. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie (2001). *Jaarverslag Nederlandse politie 2000. Een eerste terugblik op ontwikkelingen en resultaten sinds het uitkomen van het beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002*. Den Haag: Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK
- Minister van Veiligheid en Justitie (23-06-2011). *Rapport Algemene Rekenkamer "ICT Politie 2010" en diverse rapporten overdracht VtsPN*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Minder regels, meer op straat. Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in basispolitiezorg en de recherche*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Startdocument Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011, 31 maart) *Uitvoeringsprogramma vorming nationale politie naar Tweede Kamer.* Geraadpleegd via: http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/31/uitvoeringsprogramma-vorming-nationale-politie-naar-tweede-kamer.html.
- Partij van de Arbeid (2006). *Samen sterker. Werken aan een beter Nederland*. [verkiezingsprogramma Tweede-Kamerverkiezingen 2006].
- PvdA, VVD & D66 (1994). *Regeerakkoord. Keuzes voor de toekomst*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- PvdA, VVD & D66 (1998). *Regeerakkoord. Regeerakkoord 1998*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- VVD & CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- VVD, PVV & CDA (2010). *Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

<u>Overige bronnen</u>

- ANP (2007, 8 januari). Nieuwe burgemeester De Graaf tegen nationale politie. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via: http://www.volkskrant.nl.
- Binnenlands Bestuur (2010, 3 oktober). *Korpsen hebben geen geld voor nieuwe agenten.* Geraadpleegd via: http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/korpsen-hebben-geen-geld-voor-nieuwe-agenten.325744.lynkx.
- Binnenlands Bestuur (2011, 6 februari). *Politie lost minder op met meer geld.* Geraadpleegd via: http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/politie-lost-minder-op-met-meer-geld.1014942.lynkx.
- BN De Stem (2010, 10 augustus). *Kans op nationale politie is groot*. Geraadpleegd via: www.bndestem.nl.
- Bouwmans, H. (2008, 3 oktober). Komst van een nationale politie staat op losse schroeven. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via http://www.binnenlandsbestuur.nl.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2011b). *Meer uitgaven aan opsporing, minder misdrijven opgelost.* Geraadpleegd via:

http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3350-wm.htm.

- Cohen, J. (2008, 17 oktober). Samenwerking politie. *Binnenlands Bestuur.* Geraadpleegd via: www.binnenlandsbestuur.nl.
- Cornelisse, L. (2010). 'De tijd van bromsnor is voorbij'. *Binnenlands Bestuur.* Geraadpleegd via http://www.binnenlandsbestuur.nl.
- De Vrind, B. & Brand, S. (2010, 30 september). Reacties op akkoorden coalitie. *De Pers*. Geraadpleegd via: http://www.depers.nl.
- Elzinga D.J. (1996, 2 april). Voorstellen Van Traa gaan nog niet ver genoeg. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: http://www.nrc.nl.
- Haenen, M. & Meeuw, T-J. (1995, 11 november). Aanpak zware misdaad is er veel erger aan toe dan gedacht. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: http://www.nrc.nl
- Haenen, M. & Meeuw, T-J. (1996, 12 oktober). 'De pers wilde van ons af en kijk, dat is haar uiteindelijk goed gelukt'; Korpschef Wiarda over IRT-affaire en zijn transfer. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: www.nrc.nl
- Jensema, F. (2010, 22 november). Voorstellen Opstelten lijken op vorig kabinet, noodweer wordt opgerekt. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: http://www.nrc.nl.
- Jongbloed, R. & G. Termaat (2011, 17 februari). 'Vrijheid in onze regio's!' Thom de Graaf waarschuwt aan vooravond vorming nationale politie. *Telegraaf,* p. 5.
- Keken, K. & Meijer, R. (2010, 20 november). 'Ik hou niet van deftig gedoe, ik ga voor de volle mep'. De Volkskrant. Geraadpleegd via: http://www.volkskrant.nl.
- Nieuwenhuis, M. (2010, 9 augustus). De Nationale Politie komt er aan. *De Pers*. p. 1,3
- Nijpels, E. & Opstelten, I. (2005, 24 januari). We hebben al een ministerie van Veiligheid. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via: http://www.volkskrant.nl
- NRC Handelsblad (1998, 23 juni). Kosten 400 miljoen; Paars: 5000 agenten op straat erbij. *NRC Handelsblad*, p.3.
- Pans, R. (2006, 21 april) *Reactie conceptwetsvoorstel nieuwe politiewet (Politiewet 2007*). Den Haag: VNG.
- Pans, R. & Schneiders, B. (2011, 27 januari). *Reactie concept nota van wijziging Politiewet*. Den Haag: VNG.
- Rijlaarsdam, B. (2010, 15 december). Minister nu echt baas over de politie. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via www.nrc.nl.
- Rijken, K. (2011, 4 januari). Welten uit kritiek op plan 'caviapolitie'. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via: www.binnenlandsbestuur.nl.

- Schenk, W. (2003, 25 februari). Hessing pleit voor nationale politie. *De Volkskrant.* Geraadpleegd via: http://www.volkskrant.nl.
- Schenk, W. (2003, 4 november). Nationale politie slechts optie. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via: http://www.volkskrant.nl.
- Schenk, W. (2003, 7 november). Landelijk politiekorps in de maak. *De Volkskrant.* Geraadpleegd via: http://www.volkskrant.nl.
- Schoof, R. & Vermeulen, F. (1996, 19 april). Kamer onderschrijft IRT-rapport, nu de maatregelen nog. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: http://www.nrc.nl
- Stokmans, D. (2007, 17 december). Politie voelt zich al jaren tekortgedaan. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: http://www.nrc.nl.
- Trouw (2007, 16 december) *Politietop beklaagt zich over uitspraken Kesler*. Geraadpleegd via: http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/1388557/2007/12/16/Politietop-beklaagt-zich-over-uitspraken-Kesler.dhtml.
- Trouw (2009, 14 mei). *Ter Horst onder vuur door forse bezuiniging op politiekorpsen*. Geraadpleegd via: http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/1144414/2009/05/14/Ter-Horst-onder-vuur-door-forse-bezuiniging-op-politiekorpsen.dhtml.
- Van Nimwegen, M. (2009, 19 november). *Speech procureur-generaal t.g.v. het congres van het Tijdschrift voor de Politie over 'Het Nederlands politiebestel vandaag en in de toekomst'*. Den Haag.
- Verlaan, J. (2009, 19 oktober). 'Ter Horst haat uniformen'. Politie Voorganger Nordholt begrijpt kritiek Welten, raad wil uitleg korpschef. *NRC Handelsblad*, p.3.
- Volkskrant (2007, 7 februari). *Politie en korpsbeheerders positief over akkoord*. Geraadpleegd via: http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/934246/2007/02/07/Politie-en-korpsbeheerders-positief-over-akkoord.dhtml.